Организация Объединенных Наций A/71/410–S/2016/809



Генеральная Ассамблея
Совет Безопасности

Distr.: General
28 September 2016
Russian
Original: English

Генеральная Ассамблея
Семьдесят первая сессия
Пункт 51 повестки дня
Всестороннее рассмотрение всего вопроса об операциях по поддержанию мира во всех их аспектах

Совет Безопасности
Семьдесят первый год

Идентичные письма Генерального секретаря от 22 сентября 2016 года на имя Председателя Генеральной Ассамблеи и Председателя Совета Безопасности

Африканский союз — ключевой региональный партнер Организации Объединенных Наций в противодействии угрозам международному миру и безопасности. Сегодня более половины миссий Организации Объединенных Наций по поддержанию мира развернуты в Африке. Только на эти миссии приходится 83 процента всего военного и полицейского персонала, задействованного Организацией Объединенных Наций, и 86 процентов финансовых ресурсов, утвержденных для операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира. Кроме того, через свое Отделение по поддержке в Сомали Организация Объединенных Наций оказывает значительную поддержку Миссии Африканского союза в Сомали. Фактически Организация Объединенных Наций поддерживала большинство операций, развернутых в соответствии с мандатами или решениями Африканского союза с момента его создания в 2002 году. Впоследствии четыре из этих миссий были преобразованы в миссии Организации Объединенных Наций по поддержанию мира.

Миссии Африканского союза давно испытывают сложности из-за отсутствия предсказуемой и устойчивой поддержки, в том числе в форме финансирования. Это было одной из главных проблем переходных процессов последнего времени, что побудило меня выступить с предложением провести совместно с Африканским союзом обзор и оценку имеющихся механизмов финансирования и поддержки миротворческих операций Африканского союза с мандатом Совета Безопасности. В своем коммюнике от 26 сентября 2015 года Совет мира и безопасности Африканского союза приветствовал это предложение. Совет Безопасности в заявлении своего Председателя от 25 ноября 2015 года (S/PRST/2015/22) и Генеральная Ассамблея в резолюции 70/268 от 14 июня 2016 года дали понять, что они ожидают результатов этого обзора.

16-16788 (R) 241016 241016



Предметом обзора стала внешняя поддержка 12 миротворческих операций, развернутых в соответствии с мандатами или решениями Африканского союза на сегодняшний день. Были также рассмотрены такие важные аспекты, как доктрина, потенциал, охрана и безопасность, права человека и подотчетность. Буду признателен, если настоящий доклад будет доведен до сведения государств-членов в качестве основы для принятия решений по вопросам, касающимся поддержки миротворческих операций Африканского союза и партнерского взаимодействия между двумя организациями в вопросах мира и безопасности в целом. Председатель Комиссии Африканского союза также довел этот доклад до сведения Совета мира и безопасности Африканского союза.

(*Подпись*) **Пан** Ги Мун

Доклад о проведенном Африканским союзом и Организацией Объединенных Наций совместном обзоре имеющихся механизмов финансирования и поддержки миротворческих операций Африканского союза, санкционированных Советом Безопасности Организации Объединенных Наций

I. Введение

1. Африканский союз, Организация Объединенных Наций и международное сообщество уже давно признали, что партнерство остается самым эффективным способом реагирования на многочисленные угрозы миру и безопасности в Африке. В течение прошедшего десятилетия на основе этого понимания создавались все новые механизмы, которые укрепляли сотрудничество между двумя организациями и опирались на их соответствующие сравнительные преимущества в вопросах мира и безопасности[1]. В 2014 году Совет Безопасности Организации Объединенных Наций подчеркнул необходимость «дальнейшего укрепления этого сотрудничества и налаживания эффективного партнерского взаимодействия с Советом мира и безопасности Африканского союза в соответствии с главой VIII Устава Организации Объединенных Наций в интересах решения общих задач в сфере коллективной безопасности в Африке»[2]. Совет мира и безопасности Африканского союза в этом же духе заявил, что «Африканский союз и Организация Объединенных Наций взаимозависимы, и налаживание тесного рабочего партнерства отвечает их общим стратегическим интересам»[3].

2. Меняющийся характер вооруженных конфликтов на континенте все чаще заставляет Африканский союз и Организацию Объединенных Наций адаптировать их миротворческие операции с учетом новых и возникающих вызовов и угроз. К основным причинам вооруженных конфликтов в Африке последнего времени относятся противостояние, вызванное сменой правительств, воинствующий экстремизм и межгосударственные противоречия. Возникающие конфликты часто приобретают форму столкновений между неоднородными по составу сторонами и характеризовались широкомасштабным насилием в отношении гражданского населения, включая серьезные нарушения прав человека и гуманитарного права; ростом числа участников, прибегающих к тактике асимметричных действий, в том числе направленных против миротворцев; растущим влиянием транснациональной организованной преступности; и сложными взаимоотношениями между некоторыми межгосударственными войнами и различными вооруженными конфликтами с участием негосударственных структур.

[1] S/PRST/2010/21.
[2] S/PRST/2014/27, четвертый пункт.
[3] Общая позиция африканских стран в отношении обзора миротворческих операций Организации Объединенных Наций (PSC/PR/2(DII)).

3. С 2003 года в связи с некоторыми из этих вооруженных конфликтов Африканский союз в рамках Африканской архитектуры мира и безопасности направил или санкционировал десять миротворческих операций. Хотя эти операции показали политическую готовность Африканского союза противодействовать серьезным угрозам миру и безопасности, они также периодически сталкивались с некоторыми проблемами, связанными со слабостью потенциала, и с трудностями, частично обусловленными ограниченностью финансовых возможностей Африканского союза. Организация Объединенных Наций вместе с другими внешними партнерами поддерживает большинство миротворческих операций Африканского союза. Вместе с тем эта поддержка всегда носила несистематический характер, а если говорить о поддержке со стороны Организации Объединенных Наций, то она оказывалась в индивидуальном порядке на основании решения ее Совета Безопасности. Поэтому Африканский союз неоднократно подчеркивал необходимость гибкого, предсказуемого и устойчивого финансирования операций по поддержанию мира, в том числе с использованием начисленных взносов как Африканского союза, так и Организации Объединенных Наций. После открытой дискуссии на высоком уровне по вопросу об отношениях между Организацией Объединенных Наций и региональными организациями Совет Безопасности в своей резолюции 1809 (2008) признал необходимость повышения степени предсказуемости, гибкости и устойчивости финансирования региональных организаций при проведении ими миротворческой деятельности в соответствии с мандатами Организации Объединенных Наций. В последующие годы Совет Безопасности Организации Объединенных Наций неоднократно подтверждал эту точку зрения.

4. Главная цель совместного обзора — оценить имеющиеся механизмы финансирования и поддержки миротворческих операций, развернутых в соответствии с мандатами или решениями Африканского союза, в целях достижения общего понимания эволюции партнерского взаимодействия между Африканским союзом и Организацией Объединенных Наций по этим аспектам миротворческих операций и выявления и внедрения передовой практики. Первоначально Генеральный секретарь выдвинул предложение провести совместный обзор в январе 2015 года после изучения опыта преобразования операций в Центральноафриканской Республике и Мали (см. S/2015/3). Независимая группа высокого уровня по миротворческим операциям в своем докладе (A/70/95-S/2015/446) поддержала это предложение, отметив, что этот совместный анализ даст возможность продвинуться к достижению цели повышения предсказуемости, устойчивости и гибкости финансирования миротворческих операций Африканского союза. Генеральный секретарь сообщил о своем намерении приступить к обзору в своем докладе о будущем миротворческих операций Организации Объединенных Наций (A/70/357-S/2015/682), и впоследствии это решение было одобрено Советом мира и безопасности Африканского союза в сентябре 2015 года[4], Советом Безопасности Организации Объединенных Наций в ноябре 2015 года[5] и ее Генеральной Ассамблеей в июне 2016 года[6].

---

[4] PSC/AHG/COMM/2(DXLVII).
[5] S/PRST/2015/22.
[6] Резолюция 70/268 Генеральной Ассамблеи.

5. Настоящий доклад начинается с обзора партнерского взаимодействия Африканского союза и Организации Объединенных Наций в рамках миротворческих операций. Затем рассматривается и оценивается поддержка прежних и нынешних миротворческих операций Африканского союза. Далее идет анализ доктрины, предпринимаемых Африканским союзом усилий по наращиванию своего потенциала, вопросов охраны и безопасности миротворцев и прав человека и подотчетности, имеющих отношение к обсуждению поддержки.

II. Эволюция партнерства Африканского союза и Организации Объединенных Наций в рамках миротворческих операций

6. По своей сути партнерство Африканского союза и Организации Объединенных Наций в рамках миротворческих операций — это политические отношения, которые отражают дух главы VIII Устава. В его основе лежит общее желание обеих организаций поддерживать международный мир и безопасность в Африке путем выработки своевременных способов преодоления кризисов. Когда Совет Безопасности уполномочивает Африканский союз проводить миротворческие операции для содействия поддержанию международного мира и безопасности от его имени, он тем самым дает мощный сигнал, что обе организации действуют сообща для достижения общих целей. Это ценное партнерство, оно эволюционирует, приобретает новаторские формы и становится все более успешным.

Ценное партнерство

7. Партнерство Африканского союза и Организации Объединенных Наций в рамках миротворческих операций — важный элемент механизма противодействия некоторым из наиболее серьезных угроз, с которыми сталкиваются государства Африки и их народы, поскольку ни та, ни другая организация не в состоянии в одиночку решить проблемы Африки, связанные с многочисленными вооруженными конфликтами и политическими кризисами. Миротворцы чрезвычайно востребованы в Африке, и с середины 2007 года и Организация Объединенных Наций, и Африканский союз постоянно привлекают их в больших количествах. Сегодня более 80 процентов миротворцев Организации Объединенных Наций несут службу в миссиях в Африке, и за прошедшее десятилетие Африка с ее проблемами обсуждалась в Совете Безопасности чаще, чем любой другой регион мира. Со своей стороны Совет мира и безопасности Африканского союза предоставил для миротворческих операций более 80 000 военнослужащих и полицейских и гражданских сотрудников. По состоянию на июль 2016 года из 30 стран, предоставивших самые многочисленные воинские и полицейские контингенты для операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, 20 стран были странами Африканского континента. Традиционно первыми на тот или иной кризис реагируют Африканский союз и региональные экономические сообщества и региональные механизмы, а затем развертываются операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, как это было в Бурунди, Либерии, Мали, Сьерра-Леоне и Центральноафриканской Республике.

Эволюционирующее партнерство

8. Партнерство Африканского союза и Организации Объединенных Наций в рамках миротворческих операций продолжает эволюционировать. В начале 1990-х годов а рамках этого партнерства предпринимались попытки обеспечить координацию и сотрудничество между Организацией Объединенных Наций и Организацией африканского единства, предшественником Африканского союза, «если последняя примет решение начать какую-либо операцию по поддержанию мира»[7]. С созданием нового Африканского союза партнерство углубилось, и в 2006 году Организация Объединенных Наций приступила к реализации крупнейшей в своей истории и самой продолжительной программы наращивания потенциала региональной организации — десятилетней программы создания потенциала Африканского союза, включавшей расширение возможностей Африканского союза в плане проведения миротворческих операций. В 2010 году было создано Отделение Организации Объединенных Наций при Африканском союзе (ОООНАС), призванное содействовать углублению практического сотрудничества между двумя организациями. Сегодня Африканский союз и Организация Объединенных Наций действуют сообща в рамках стратегического партнерства, основанного на регулярных совместных инициативах на уровне штаб-квартир и на местах, в интересах повышения эффективности миротворческих операций на континенте.

Партнерство с новаторскими формами

9. Партнерство Африканского союза и Организации Объединенных Наций в рамках миротворческих операций столкнулось с целым рядом беспрецедентных проблем, в частности в связи с кризисами в Сомали и Судане, в процессе решения которых две организации выработали новые и новаторские механизмы сотрудничества. В январе 2007 года Совет Безопасности санкционировал предоставление комплексной поддержки, финансируемой за счет начисленных взносов, для расширения возможностей Миссии Африканского союза в Судане (МАСС) в рамках подготовки к преобразованию ее в Смешанную операцию Африканского союза-Организации Объединенных Наций в Дарфуре (ЮНАМИД). В том же году по просьбе тогдашнего Председателя Комиссии Африканского союза Альфы Конаре Организация Объединенных Наций учредила в Аддис-Абебе Группу по поддержке миротворческих операций Африканского союза для оказания помощи Африканскому союзу в наращивании его потенциала для проведения миротворческих операций[8]. В 2010 году путем слияния Группы с Отделением связи Организации Объединенных Наций и Группы планирования Организации Объединенных Наций для Миссии Африканского союза в Сомали (АМИСОМ) было образовано ОООНАС[9]. В 2009 году Совет Безопасности санкционировал создание Отделения Организации Объединенных Наций по поддержке АМИСОМ (ЮНСОА) в целях предоставления АМИСОМ пакета мер материально-технической поддержки. В 2012 году эта поддержка была дополнена компенсацией за имущество, принадлежащее контингентам, — единственный на сегодняшний день случай, когда финансирова-

[7] Резолюция 47/148 Генеральной Ассамблеи, пункт 5.
[8] Резолюция 60/268 Генеральной Ассамблеи.
[9] Резолюция 64/288 Генеральной Ассамблеи.

ние было предоставлено непосредственно для покрытия расходов несмешанной миссии Африканского союза.

10. В связи с трудностями с обеспечением АМИСОМ в Организации Объединенных Наций неоднократно поднимался вопрос о необходимости укрепления потенциала Африканского союза для проведения миротворческих операций[10]. В 2008 году Организация Объединенных Наций учредила группу под председательством бывшего премьер-министра Италии Романо Проди для изучения форм поддержки миротворческих операций Африканского союза[11]. Эта группа в своем докладе (A/63/666-S/2008/813) среди прочего рекомендовала «использовать начисленные взносы Организации Объединенных Наций для поддержки санкционированных Организацией Объединенных Наций миротворческих операций Африканского союза в течение периода, не превышающего шесть месяцев», и отметила, что «для обеспечения такой поддержки … должны быть выполнены два условия: a) утверждение на индивидуальной основе Советом Безопасности и Генеральной Ассамблеей; и b) заключение соглашения между Африканским союзом и Организацией Объединенных Наций о том, что соответствующая миссия перейдет под управление Организации Объединенных Наций в пределах шестимесячного срока» (там же, пункт 11). Ни Совет Безопасности, ни Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций не приняли конкретных мер по выполнению рекомендаций, содержащихся в этом докладе.

11. В свете этого в январе 2012 года Африканский союз вновь обратился к Организации Объединенных Наций с призывом системно решить вопрос о предсказуемости, устойчивости и гибкости финансирования миротворческих операций Африканского союза, осуществляемых с согласия Совета Безопасности, посредством использования начисленных взносов Организации Объединенных Наций[12]. Параллельно с этим Африканский союз изучал возможности расширения своих собственных источников финансирования организации, в том числе его миротворческих операций. Так, в 2015 году на Саммите Африканского союза было принято решение к 2020 году довести до 25 процентов долю своего участия в расходах на деятельность по обеспечению мира и безопасности, включая возглавляемые Африканским союзом миротворческие операции[13]. В январе 2016 года Председатель Комиссии Африканского союза назначил Высокого представителя Фонда мира, и на основе его доклада в июле 2016 года Ассамблея Африканского союза приняла историческое решение ввести с 2017 года налог на импорт в страны Африканского континента в размере 0,2 процента для финансирования Союза, в том числе о его деятельности по обеспечению мира и безопасности.

Все более эффективное партнерство

12. Несмотря на многочисленные трудности, партнерство Африканского союза и Организации Объединенных Наций уже добилось значительных успехов в ряде областей. За немногим более чем десять лет тесное сотрудничество меж-

[10] S/PRST/2007/7 и резолюция 61/296 Генеральной Ассамблеи.
[11] Резолюция 1809 (2008) Совета Безопасности.
[12] PSC/PR/COMM.(CCCVII), para. 18.
[13] Assembly/AU/Dec.561 (XXIV) и Assembly/AU/Dec.577 (XXV)

ду двумя организациями в вопросах планирования и поддержки миротворческих операций стало нормой, хотя вопрос о его дальнейшем укреплении по-прежнему весьма актуален. Самое главное, однако, что это партнерство способствовало укреплению системы коллективной безопасности, на принципах которой основан Устав Организации Объединенных Наций. Развивающиеся механизмы сотрудничества, укрепление потенциала и все более регулярный совместный анализ способствовали объединению усилий Африканского союза и Организации Объединенных Наций, обеспечивая максимальную реализацию их сравнительных преимуществ и тем самым повышая вероятность того, что согласование глобальных и региональных мер реагирования на кризисы также станет нормой.

13. Укрепление партнерских связей между региональными организациями и Организацией Объединенных Наций улучшает перспективу того, что коллективные действия по предотвращению и урегулированию конфликтов будут оперативными, согласованными и более решительными. Уже признано, что благодаря проведению совместных аналитических исследований на раннем этапе, обмену информацией и достижению общего понимания между Организацией Объединенных Наций и Африканским союзом были приняты своевременные меры, содействовавшие предотвращению конфликтов или недопущению их эскалации, в том числе в Буркина-Фасо, на Коморских Островах и на Мадагаскаре. В тех случаях, когда превентивные меры не давали результатов, две организации совместными усилиями успешно развертывали миротворческие операции, в том числе в Бурунди, Центральноафриканской Республике, Мали, Сомали и Дарфуре. Обсуждался также вопрос о формах сотрудничества двух организаций в вопросе о Южном Судане. Хотя их разные, но взаимодополняющие доктрины в отношении миротворческих операций затрудняют согласование, координацию и взаимозаменяемость, они также открывают возможности, основанные на сравнительных преимуществах каждой организации.

III. Анализ поддержки миротворческих операций Африканского союза

A. Типология миротворческих операций Африканского союза

14. Миротворческие операции Африканского союза можно в целом разделить на операции, осуществляющиеся на основании мандатов Африканского союза, и операции, санкционированные Африканским союзом (см. таблицу 1). В первом случае Африканский союз отвечает за мобилизацию ресурсов, подотчетность, надзор и управление. Исключение составляет ЮНАМИД — совместная миссия Африканского союза и Организации Объединенных Наций, которая осуществляется на основе политического сотрудничества между двумя организациями, но финансируется за счет начисленных взносов Организации Объединенных Наций и подчиняется административным положениям и правилам Организации Объединенных Наций. Что касается последней категории, то главную ответственность за удовлетворение оперативных потребностей несут страны, предоставляющие воинские и полицейские контингенты.

Таблица 1
Миротворческие операции, санкционированные Африканским союзом или проведенные в соответствии с его мандатами

Миссия	*Страна*	*Период осуществления*
Миссии, проведенные в соответствии с мандатами Африканского союза		
Миссия Африканского союза в Бурунди	Бурунди	2003–2004 годы
Миссия Африканского союза в Судане	Судан	2004–2007 годы
Миссия наблюдателей Африканского союза на Коморских Островах	Коморские Острова	2004 год
Миссия Африканского союза в поддержку выборов на Коморских Островах	Коморские Острова	2006 год
Миссия Африканского союза в Сомали	Сомали	С 2007 года по настоящее время
Миссия Африканского союза по оказанию помощи в проведении выборов и обеспечении безопасности на Коморских Островах	Коморские Острова	2007–2008 годы
Смешанная операция Африканского союза-Организации Объединенных Наций в Дарфуре	Судан	С 2008 года по настоящее время
Международная миссия под африканским руководством по поддержке в Мали	Мали	2012–2013 годы
Международная миссия под африканским руководством по поддержке в Центральноафриканской Республике	Центральноафриканская Республика	2013–2014 годы
Миссии, санкционированные Африканским союзом		
Операция «Демократия» на Коморских Островах	Коморские Острова	2008 год
Региональная инициатива по координации действий по ликвидации «Армии сопротивления Бога»	Демократическая Республика Конго, Уганда, Центральноафриканская Республика, Южный Судан	С 2011 года по настоящее время
Многонациональная объединенная оперативно-тактическая группа	Камерун, Нигер, Нигерия,Чад	С 2015 года по настоящее время

15. Миротворческие операции Африканского союза значительно различаются в зависимости от содержания их мандатов и обстановки в плане безопасности, в которой они действуют. Последующие категории имеют важное значение для дезагрегирования выгод и проблем, связанных с внешней поддержкой, в каждом конкретном случае. На пять из этих миссий были возложены правоприменительные задачи, которые выходят далеко за рамки традиционных задач операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, а условия, в которых они были развернуты, гораздо менее благоприятны с точки зрения безопасности по сравнению с условиями, в которых действует большинство миссий Организации Объединенных Наций.

Таблица 2
Мандаты миротворческих операций и оперативные условия их осуществления

		Содержание мандата	
		Задачи по поддержанию мира	*Противодействие терроризму/борьба с повстанцами/наступательные боевые операции*
Сложность оперативной обстановки	*Повышенная опасность*[a]	АФИСМЦАР	АМИСОМ Наступательные операции против «Аш-Шабааба», восстановление государственной власти, обеспечение безопасности избирательного процесса, охрана основных маршрутов снабжения АФИСМА Укрепление потенциала сил обороны и безопасности Мали, восстановление государственной власти и ослабление угрозы, исходящей от террористических организаций, стабилизация, защита прав человека, защита гражданских лиц, создание условий для оказания гуманитарной помощи МОТГ Борьба с террористической группировкой «Боко харам»
	Низкий/средний уровень опасности	АМВБ МАСС МИОС АМИСЕК МАВБ ЮНАМИД	РИК-ЛРА/РОГ АС Создание потенциала затронутых стран, стабилизация пострадавших районов, создание условий для доставки гуманитарной помощи, захват/нейтрализация боевиков ЛРА Операция «Демократия» Восстановление власти правительства Коморских Островов

Сокращения: РОГ АС — Региональная оперативная группа Африканского союза; АФИСМА — Международная миссия под африканским руководством по поддержке в Мали; АМВБ — Миссия Африканского союза в Бурунди; МАСС — Миссия Африканского союза в Судане; АМИСЕК — Миссия Африканского союза в поддержку выборов на Коморских Островах; АМИСОМ — Миссия Африканского союза в Сомали; ЛРА — «Армия сопротивления Бога»; МАВБ — Миссия Африканского союза по оказанию помощи в проведении выборов и обеспечении безопасности на Коморских Островах; МИОС — Миссия наблюдателей Африканского союза на Коморских Островах; АФИСМЦАР — Международная миссия под африканским руководством по поддержке в Центральноафриканской Республике; МОТГ — Многонациональная объединенная оперативно-тактическая группа; РИК-ЛРА — Региональная инициатива по координации действий по ликвидации «Армии сопротивления Бога»; ЮНАМИД — Смешанная операция Африканского союза-Организации Объединенных Наций в Дарфуре.

[a] К ситуациям с высоким уровнем опасности относятся ситуации, в которых имеют место активные боевые действия, повышенная опасностью, исходящая от мин/неразорвавшихся боеприпасов/самодельных взрывных устройств, нападения на международные силы и т.д.

B. Факторы, периодически ослабляющие потенциал

16. Хотя Африканский союз готов выполнять более сложные задачи и развертывать свои силы в условиях, более опасных, по сравнению с теми, в которых действует большинство операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, на эффективности его миротворческих операций периодически сказываются факторы, ослабляющие их потенциал. К ним относятся нехватка людских ресурсов, проблемы с техническим оснащением, несовершенство материально-технического обеспечения и финансовые трудности. В силу своих ограниченных возможностей Африканский союз постоянно испытывает трудности с финансированием собственных операций. Это обусловило зависимость от внешних источников финансирования, которые отличаются непредсказуемостью и зачастую выдвигают условия, диктуя порядок расходования средств. Это в свою очередь снижает гибкость Африканского союза. Вследствие этого сроки переходных процессов иногда определялись не прогрессом в осуществлении мандатов миссий, а нехваткой ресурсов и ограниченностью возможностей в дополнение к политическим задачам.

17. Сегодня штат Отдела миротворческих операций Комиссии Африканского союза, который отвечает за планирование и развертывание миротворческих операций, руководство ими и их ликвидацию, насчитывает всего 79 сотрудников вместо 207, предложенных группой Организации Объединенных Наций, которая в 2008 году провела соответствующее исследование, причем всего один сотрудник нанят по обычному контракту. Остальная часть персонала — это сотрудники, работающие на краткосрочных контрактах, и прикомандированные специалисты. Среди них всего двое полицейских и семь гражданских сотрудников; остальные — военнослужащие. Ограниченность возможностей штаб-квартиры снижает способность Африканского союза обеспечивать и осуществлять стратегическое руководство своими миссиями. Региональные механизмы планирования, призванные оказывать поддержку Африканскому союзу, особенно на начальных этапах развертывания миссий, также испытывают нехватку кадров. Постоянно возникают также трудности с подбором, наймом и обустройством на месте гражданских сотрудников для африканских миссий, хотя недавние изменения порядка набора персонала призваны решить эту проблему.

18. Одной из наиболее серьезных проблем, с которой сталкиваются миротворческие операции Африканского союза, по-прежнему является ограниченность потенциала некоторых стран, предоставляющих воинские и полицейские контингенты. Африканский союз в большей степени, чем Организация Объединенных Наций, готов развернуть силы в условиях продолжающихся интенсивных конфликтов, в том числе в сложных условиях. Вместе с тем его воинские и полицейские контингенты не всегда соответствующим образом подготовлены к развертыванию и не всегда оснащены основными видами техники и готовы действовать в режиме самообеспечения, как того требует выполнение их мандатов.

19. Ограниченная способность Африканского союза осуществлять стратегические перевозки также не позволяет ему оперативно перебрасывать миротворцев. Хотя некоторые государства-члены могут доставлять свои войска в район операций, Африканский союз, как правило, восполняет этот пробел за счет внешних партнеров. Во многих случаях миссии также не располагают необходимыми средствами для повседневной работы, как то информационно-коммуникационные системы, и ограничены в своих возможностях в таких важных областях, как инженерное и авиационное обеспечение, медицинская помощь и разведка, имеющих принципиальное значение для успеха тех интенсивных операций, которые все чаще проводит Африканский союз. Без этих слагаемых африканские миссии лишены достаточной координации, мобильности и гибкости, необходимых для выполнения их мандатов. В некоторых случаях это подрывало доверие к миссиям.

20. В частности, в случае с АМИСОМ наступательные операции поставили под сомнение эффективность командования и управления. Отчасти это обусловлено ограниченностью возможностей штаба многонациональных сил, однако такие проблемы возникают не только из-за слабости потенциала. Отсутствие единого командования и контроля подрывает способность командующих силами эффективно использовать имеющиеся в их распоряжении силы, лишая их гибкости и не позволяя использовать силы для быстрых и решительных действий с учетом слабых мест противника и предотвращения эскалации кризисов, обеспечения сдерживания и закрепления достигнутых успехов. Несовершенство командования и управления также не позволяет командующим силами эффективно обеспечивать дисциплину и подотчетность в связи с нарушениями международного гуманитарного права и международных норм в области прав человека. Это вызывает особую обеспокоенность, поскольку в наступательных операциях возрастает риск нарушения международных норм в области прав человека, гуманитарного и беженского права.

21. Африканский союз извлек ценные уроки из своих миротворческих операций и разрабатывает доктрины, стратегии и процессы для укрепления своего потенциала в этой области. В целях повышения эффективности своих миротворческих операций и обеспечения плавного перехода к миссиям Организации Объединенных Наций по поддержанию мира Африканский союз разработал различные стратегии и стандартные оперативные процедуры для гражданского, полицейского и военного компонентов миссий, которые тесно увязаны со стратегиями и процедурами Организации Объединенных Наций. Они призваны содействовать стандартизации, оперативной совместимости, профессионализму и подотчетности в Комиссии Африканского союза и в полевых месси-

ях. Кроме того, прилагаются значительные усилия для совершенствования практики Африканского союза в части административного управления, закупок и финансов и приведения ее в соответствие с передовой мировой практикой.

22. Для повышения эффективности миротворческих операций были внесены изменения в процедуры набора персонала с целью их ускорения, что позволит обеспечить своевременный набор необходимого персонала и его направление в миссии. Кроме того, новый реестр африканских резервных сил (создан в 2015 году) позволяет своевременно отбирать, предварительно проверять и обучать гражданских лиц для направления в миссии. Что касается полицейского компонента, то Африканский союз начал новый процесс предварительной сертификации сформированных полицейских подразделений с целью проверки наличия у них требуемой квалификации. Увеличились также финансовые взносы государств — членов Африканского союза на деятельность по укреплению мира и безопасности, что позволяет оплачивать 53 процента окладов сотрудников Департамента по вопросам мира и безопасности.

C. Обследование по вопросу о содействии операциям в поддержку мира

Миссия Африканского союза в Бурунди

23. Миссия Африканского союза в Бурунди (МАСБ), первая операция Африканского союза в поддержку мира, была начата в апреле 2003 года и менее чем через один год 1 июня 2004 года ее сменила Операция Организации Объединенных Наций в Бурунди (ОНЮБ). Южная Африка, основная страна, предоставляющая войска, смогла обеспечить развертывание своих сил и выполнить основные требования по поддержке МАСБ, а другие страны, предоставляющие войска, для развертывания сил воспользовались помощью внешних партнеров. Европейский союз предоставил финансирование для покрытия оперативных расходов на военнослужащих и выплаты вознаграждения военным наблюдателям, а Всемирный банк оказал содействие в вопросах разоружения, демобилизации и реинтеграции. Страны-партнеры, не входящие в Африканский Союз, также оказали финансовую поддержку. Организация Объединенных Наций оказала ограниченную поддержку МАСБ, направив экспертов в целях содействия разработке концепций операций и оказании помощи в области общественной информации, административно-хозяйственной работы штаба и разоружения, демобилизации и реинтеграции.

Миссия Африканского союза в Судане

24. Миссия Африканского союза в Судане (МАСС) была развернута в мае 2004 года для контроля за выполнением соглашения о прекращении огня в Дарфуре в гуманитарных целях. Вместе с тем вскоре акцент в ее деятельности был смещен в сторону защиты мирного населения, содействия оказанию гуманитарной помощи и возвращения беженцев и внутренне перемещенных лиц. Многие недостатки стали очевидны на ранних этапах развертывания миссии, и для их устранения потребовалась значительная внешняя помощь. Для устранения недостатков в материально-техническом обеспечении миссии страны-партнеры привлекли поставщиков логистических услуг третьей стороны для строительства и поддержания лагерей, обслуживания автотранспортных

средств МАСС и коммуникационного оборудования, водоснабжения и обеспечения пайков, оказания услуг прачечных и аренды самолетов и вертолетов. Европейский союз использовал свой Фонд мира для Африки для выплаты вознаграждения военным наблюдателям, пособий военнослужащим, зарплат гражданскому персоналу и покрытия расходов на пайки и топливо. Организация Объединенных Наций оказывала поддержку МАСС через созданную в Аддис-Абебе группу содействия, которая оказывала помощь в развертывании технических экспертов в области планирования, логистики, коммуникаций и транспорта. Миссия Организации Объединенных Наций в Судане (МООНС) оказывала поддержку МАСС в разработке концепций военных и полицейских операцией. Организация Североатлантического договора (НАТО) также содействовала подготовке 184 офицеров Африканского Союза по вопросам стратегического и оперативного планирования и оказала поддержку в создании объединенного оперативного центра МАСС.

25. Значительная помощь также потребовалась для содействия развертыванию контингентов МАСС, многие из которых испытывали дефицит необходимого оборудования и самообеспечения. Страны-партнеры безвозмездно передали автотранспортные средства, бронетранспортеры и коммуникационное оборудование для устранения серьезной нехватки оборудования, а НАТО в ходе своего первого развертывания в Африке предоставила стратегическую авиацию, которая в период с июня 2005 года по декабрь 2007 года доставила примерно 31 500 военнослужащих.

26. К 2006 году стало очевидно, что МАСС сложно выполнять свой мандат и защищать мирных жителей в Дарфуре в связи с ограниченностью потенциала. 15 мая вскоре после подписания Мирного соглашения по Дарфуру Совет мира и безопасности Африканского союза пришел к выводу о необходимости принятия конкретных мер для перехода от МАСС к операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира. Хотя правительство Судана согласилось с необходимостью укрепления потенциала на местах, оно не согласилось с развертыванием крупный многокомпонентный миссия Организации Объединенных Наций по поддержанию мира. В итоге в конце 2006 года был достигнут компромисс, в соответствии с которым Организация Объединенных Наций поэтапно развернет «легкий пакет мер поддержки» и «тяжелый пакет мер поддержки» для оказания содействия МАСС до развертывания последующей миссии — Смешанной операции Африканского союза-Организации Объединенных Наций в Дарфуре (ЮНАМИД). Расходы на легкий и тяжелый пакет мер поддержки были покрыты за счет бюджета МООНС на финансовый период 2006/07 года.

Смешанная операция Африканского Союза-Организации Объединенных Наций в Дарфуре

27. ЮНАМИД, первая и единственная Смешанная операция Африканского союза-Организации Объединенных Наций, была создана 31 июля 2007 года и сменила МАСС 1 января 2008 года. Организация Объединенных Наций играла ведущую оперативную роль в повседневном управлении операцией. На начальном этапе доноры оказали определенную поддержку в развертывании ЮНАМИД, главным образом посредством предоставления оборудования и ор-

ганизации подготовки военнослужащих бывших контингентов МАСС, координация которых осуществлялась через механизм «Друзья ЮНАМИД».

28. Средние ежегодные потребности миссии, которые покрываются за счет начисленных взносов Организации Объединенных Наций, составляют примерно 1,4 млрд. долл. США. Мандат ЮНАМИД предоставлен Советом мира и безопасности Африканского союза и Советом Безопасности Организации Объединенных Наций, а назначения на старшие руководящие должности миссии проводятся совместно Комиссией и Секретариатом в соответствии с руководящим указанием о том, что операция «должна носить преимущественно африканский характер и воинские контингенты в ее состав должны набираться, насколько это возможно, из африканских стран»[14]. Мандат ЮНАМИД не претерпел существенных изменений с момента создания миссии, что частично объясняется консультативным характером Смешанной операции.

29. Совместный механизм поддержки и координации, базирующийся в Аддис-Абебе, был создан для оказания помощи в повседневной координации работы с Африканским союзом, и в настоящее время он также размещается в Департаменте по вопросам мира и безопасности в поддержку совместного оперативного и стратегического надзора за деятельностью ЮНАМИД. Кроме того, на начальном этапе развертывания ЮНАМИД был создан трехсторонний механизм в целях содействия развертыванию, с уделением основного внимания преимущественно оперативным вопросам и вопросам поддержки, включая ограничения доступа, выдачу виз и таможенное оформление между Организацией Объединенных Наций, Африканским союзом и правительством Судана. Механизм проводит технические совещания в Хартуме, а совещания по стратегическим вопросам с участием старших должностных лиц — в Хартуме, Аддис-Абебе и Нью-Йорке. С января 2016 года в повестку дня трехстороннего механизма также включен вопрос о стратегии свертывания миссии.

Миссия Африканского Союза в Сомали

30. Совет мира и безопасности Африканского союза выдал мандат на развертывание АМИСОМ 19 января 2007 года. Позднее ее мандат был одобрен Советом Безопасности Организации Объединенных Наций в его резолюции 1744 (2007). Для поддержки Комиссии Африканского союза в Аддис-Абебе была создана небольшая группа по вопросам планирования Организации Объединенных Наций, в которую первоначально входили 10 сотрудников по вопросам планирования. В соответствии со своим последним мандатом АМИСОМ отвечает за выполнение ряда задач, связанных с боевыми действиями, включая проведение наступательных операций против группировки «Аш-Шабааб» и обеспечение безопасности на основных маршрутах снабжения.

31. Организация Объединенных Наций оказывает АМИСОМ самую разную поддержку, начиная от технической помощи до комплексной логистической поддержки. С 2013 года Совет Безопасности Организации Объединенных Наций просит Генерального секретаря продолжать оказывать Африканскому союзу техническую, управленческую и экспертную консультативную помощь в вопросах планирования и развертывания АМИСОМ через Отделение Органи-

[14] Резолюция 1769 (2007) Совета Безопасности, 7 пункт преамбулы.

зации Объединенных Наций при Африканском союзе, в том числе по вопросам осуществления стратегической концепции АМИСОМ и концепции операций АМИСОМ. Для оказания комплексной логистической поддержки в 2009 году было создано Отделение ООН по поддержке АМИСОМ (ЮНСОА). Первоначально поддержка ЮНСОА была ограничена предоставлением оборудования и таких услуг, как расквартирование, обеспечение пайками, водоснабжение, обеспечение топлива, бронетранспортеров, вертолетов, обслуживание автотранспортных средств, обеспечение средств связи, определенное усовершенствование основных логистических служб, медицинское обслуживание и эвакуация. По мере расширения мандата АМИСОМ усилилась также поддержка, оказываемая через ЮНСОА. Начиная с 2010 года она также оказывала помощь в области общественной информации, а с 2011 года — помощь в следующих областях: оборудование для организации питания, профессиональная подготовка, обеспечение санитарных и моющих средств, мебель и канцелярские принадлежности, борьба с самодельными взрывными устройствами, а также деятельность по утилизации неразорвавшихся боеприпасов. Первоначально оказываемая ЮНСОА поддержка не предусматривала прямые выплаты Африканскому Союзу или странам, предоставляющим войска АМИСОМ, однако в 2012 году поддержка ЮНСОА была расширена и стала включать возмещение расходов за принадлежащие контингентам имущество, при определенных оговорках[15]. После проведенного в 2015 году стратегического обзора ЮНСОА сменило Отделение Организации Объединенных Наций по поддержке в Сомали (ЮНСОС) и его поддержка АМИСОМ была расширена и стала включать обслуживание оборудования и возмещение странам, предоставляющим военнослужащих и полицейских, расходов за имущество, используемое на основе самообеспечения. Кроме того, с самого начала развертывания миссии Организация Объединенных Наций оказывала АМИСОМ и ее контингентам помощь в проведении подготовки по вопросам прав человека и техническую помощь.

32. С повышением ответственности Организации Объединенных Наций в поддержку АМИСОМ возросли и финансовые потребности. Партнеры оказывали значительную помощь АМИСОМ, либо по двусторонним каналам или через целевой фонд Организации Объединенных Наций, созданный в соответствии с резолюцией 1863 (2009). Европейский союз оказывал значительную финансовую поддержку через свой Фонд мира для Африки, главным образом для выплаты вознаграждения военнослужащим и полицейским, зарплаты гражданским сотрудникам и покрытия оперативных расходов на отделения АМИСОМ в Найроби и Могадишо. Многие доноры предоставляли средства в целевой фонд АМИСОМ, однако в начальный период развертывания миссии большая часть средств предназначалась для оказания помощи, не связанной с летальным оружием. До развертывания ЮНСОА логистическая поддержка оказывалась поставщиками третьих сторон, с которыми заключали контракты страны-партнеры. В целях решения проблем дефицита оборудование в контингентах АМИСОМ ряд стран-партнеров предоставляют безвозмездно или в аренду оборудование АМИСОМ или отдельным странам, предоставляющим войска. Партнеры также организуют для некоторых контингентов АМИСОМ подготовку до развертывания, а Соединенные Штаты Америки осуществляли

[15] Резолюция 2036 (2012) Совета Безопасности.

программу поддержки, в рамках которой была организована подготовка по вопросам борьбы с терроризмом и предоставлены индивидуальные средства защиты для повышения способности военнослужащих АМИСОМ вести борьбу с группировкой «Аш-Шабааб». Кроме того, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии и Соединенные Штаты направляют в АМИСОМ, соответственно с 2010 и 2011 годов, советников в таких областях, как сбор оперативной информации, средства связи и инфраструктура.

33. Был создан форум старших руководителей по вопросам координации для обеспечения того, чтобы старшие руководители Миссии Организации Объединенных Наций по содействию Сомали (МООНСОМ) и АМИСОМ согласовали общие стратегические приоритетные задачи, которые можно было бы включить в скоординированный процесс планирования на оперативном уровне при поддержке ЮНСОС. Это делается для обеспечения пиритизации оказываемой ЮНСОС поддержки АМИСОМ и МООНСОМ, что будет оцениваться на основе количественных показателей проделанной работы, а также расширения координации между АМИСОМ и МООНСОМ в соответствующих областях их деятельности.

Международная миссия под африканским руководством по поддержке в Мали

34. Когда Африканский союз развернул в 2013 году Международную миссию под африканским руководством по поддержке в Мали (АФИСМА), он обратился с просьбой предоставить комплексную логистическую поддержку по аналогии с ЮНСОА. Но эта просьба Советом Безопасности была отклонена. Вместе с тем Совет в своей резолюции 2085 (2012) просил Генерального секретаря создать целевой фонд в поддержку АФИСМА. В соответствии с этой резолюцией было также создано Отделение Организации Объединенных Наций в Мали (ЮНОМ), в частности для оказания «поддержки процессу планирования, развертывания и деятельности АФИСМА». В рамках ЮНОМ была развернута небольшая группа по вопросам планирования. ОООНАС и Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) оказали АФИСМА поддержку по вопросам планирования в рамках комплексной целевой группы по Мали. УВКПЧ также оказало техническую помощь и организовало подготовку. Средства целевого фонда предназначались для предоставления военнослужащим и полицейским АФИСМА крайне необходимого оборудования, однако в результате затянувшегося процесса закупок оборудования большая часть оборудования была доставлена после того, как АФИСМА была преобразована в Многопрофильную комплексную миссию Организации Объединенных Наций по стабилизации в Мали (МИНУСМА). Целевой фонд также использовался для осуществления проекта по разминированию в гуманитарных целях в координации с АФИСМА.

35. В ходе развертывания АФИСМА несколько стран оказали двустороннюю помощь либо АФИСМА или странам, предоставляющим войска. Несколько партнеров направили в штаб АФИСМА сотрудников по планированию и в подразделения АФИСМА — сотрудников по связям. Была также оказана поддержка в разработке согласованной совместной концепции операций. Страны-партнеры содействовали решению серьезных проблем, связанных со стратегической переброской сил и средств, обеспечением оборудования и самообеспе-

чением стран, предоставляющих войска АФИСМА. Проводившаяся Францией операция «Серваль» (январь 2013 года — июль 2014 года) имела крайне важное значение не только в плане поддержки контингентов АФИСМА в северной части Мали, но также в обеспечении щита безопасности, что способствовало оказанию международной помощи. В целом двусторонние партнеры были больше заинтересованы и имели больше возможностей оказывать одноразовую помощь, чем принимать обязательства об оказании постоянной поддержки.

36. АФИСМА была оказана значительная внешняя финансовая помощь. Европейский союз использовал свой Фонд мира для Африки, из которого выделялись средств для выплаты вознаграждения военнослужащим и укрепления потенциала Экономического сообщества западноафриканских государств. В частности, некоторые африканские страны объявили взносы в размере 50 млн. долл. США на поддержку АФИСМА и национальных сил безопасности Мали, хотя, по оценкам, 10 млн. долл. США были получены к тому моменту, как АФИСМА была преобразована в МИНУСМА в июле 2013 года. Средства в целевой фонд АФИСМА выделяли также партнеры за пределами Африки.

Международная миссия под африканским руководством по поддержке в Центральноафриканской Республике

37. Международная миссия под африканским руководством по поддержке в Центральноафриканской Республике (АФИСМЦАР) была создана в октябре 2013 года и имеет такие же потребности как и АФИСМА. Организация Объединенных Наций через ОООНАС оказывала технические экспертные услуги по проведению до начала планирования миссий по оценке в Центральноафриканской Республике и стратегическому планированию для АФИСМЦАР. Организация Объединенных Наций также принимала участие в возглавляемых Африканским союзом миссиях по оценке с апреля 2013 года и совместных миссиях по планированию переходного этапа с февраля 2014 года. После представления Совету Безопасности подробных вариантов международной поддержки АФИСМЦАР 15 ноября 2013 года Организация Объединенных Наций направила группу поддержки для оказания технической помощи Миссии. После того как в апреле 2014 года Совет санкционировал развертывание Многопрофильной комплексной миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Центральноафриканской Республике (МИНУСКА), центральную роль в группе по вопросам переходного этапа стала играть группа поддержки. Значительная часть поддержки со стороны Организации Объединенных Наций оказывалась через Объединенное представительство Организации Объединенных Наций по миростроительству в Центральноафриканской Республике, которое уже было развернуто в стране и интегрировано в МИНУСКА. Организация Объединенных Наций также содействовала наращиванию потенциала АФИСМЦАР в целях эффективного выполнения ее мандата по защите мирного населения путем оказания помощи в создании механизмов по обмену информацией, определения мер оперативного реагирования АФИСМЦАР на выявленные вопросы защиты и периодического проведения совместных мероприятий по обеспечению защиты.

38. В декабре 2013 года был создан целевой фонд, средства которого использовались главным образом для удовлетворения потребностей в информационно-коммуникационных технологиях, хотя часть средств также использовалась

для закупки оборудования для организации питания и кухонного оборудования. Значительная часть оборудования поступала из стратегического запаса материальных средств для развертывания в Глобальном центре обслуживания Организации Объединенных Наций в Бриндизи, Италия, однако некоторые виды оборудования были доставлены лишь после развертывания МИНУСКА.

39. Партнеры направляли военных и гражданских экспертов в поддержку АФИСМЦАР главным образом в таких областях, как командование и управление, управление миссией и информационно-коммуникационные технологии. Стратегическая концепция АФИСМЦАР была разработана совместно Африканским союзом и Экономическим сообществом центральноафриканских государств при поддержке экспертов, предоставленных другими партнерами. Европейский союз предоставил через Фонд мира для Африки средства для выплаты вознаграждения военнослужащим и полицейским, зарплат гражданскому персоналу и покрытия оперативных расходов по таким статьям, как помещения и объекты инфраструктуры, транспорт и медицинское обслуживание. От разных партнеров потребовалось значительная помощь для устранения серьезного дефицита оборудования и решения проблемы ограниченных возможностей самообеспечения стран, предоставляющих войска АФИСМЦАР. В ходе проводившейся Францией операции «Сангарис» была оказана медицинская помощь, включая доступ к полевому госпиталю уровня II, поддержку в медицинской эвакуации и тактическую воздушную переброску.

40. В течение переходного периода, но до смены командования и передачи ответственности от АФИСМЦАР МИНУСКА в сентябре 2014 года МИНУСКА организовала для персонала АФИСМЦАР подготовку в области прав человека, защиты детей, сексуального и гендерного насилия, безопасного удаления неразорвавшихся снарядов и управления запасами оружия и боеприпасов. Она также провела подготовку для 30 новых офицеров штаба АФИСМЦАР. Одновременно наблюдатели Африканского союза по вопросам прав человека, которые были направлены в Центральноафриканскую Республику, прошли в Организации Объединенных Наций подготовку по стандартам и методологиям в области прав человека, а также получили техническую поддержку в их деятельности по мониторингу и представлению отчетности.

Инициатива в отношении регионального сотрудничества в целях ликвидации Армии сопротивления Бога

41. Организация Объединенных Наций также оказывает содействие в реализации инициативы в отношении регионального сотрудничества в целях ликвидации Армии сопротивления Бога, которая была выдвинута в конце 2011 года и включает региональную целевую группу Африканского союза, представляющую собой многонациональные вооруженные силы, имеющие мандат на устранение угрозы со стороны Армии сопротивления Бога в затронутых районах. Региональное отделение Организации Объединенных Наций для Центральной Африки наделено мандатом координировать осуществление региональной стратегии устранение угрозы и воздействия ЛРА, а ОООНАС оказывает поддержку в таких областях, как планирование и общественная информация. Другие миссии Организации Объединенных Наций в регионе также оказывают помощь, включая поддержку в создании в рамках инициативы совместного оперативного центра, обмене информацией и оказании логистиче-

ской поддержки в рамках их существующих мандатов и ресурсов. Департамент по политическим вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций оказывает финансовую поддержку в проведении в рамках инициативы заседаний Совместного координационного механизма.

42. Соединенные Штаты поддерживают эту инициативу путем предоставления специальных сил и военных советников, а также в таких областях, как материально-техническое обеспечение, оперативная информация, подготовка, предоставление оборудования и тактическая воздушная переброска. Они также оказывают двустороннюю помощь миссиям Организации Объединенных Наций в регионе для активизации усилий в районах, затронутых ЛРА. Европейский союз предоставляет финансовые средства для секретариата Совместного координационного механизма, организации заседаний и выплаты вознаграждений сотрудникам.

Многонациональная объединенная целевая группа

43. Многонациональная объединенная целевая группа была создана членами Комиссии по освоению бассейна озера Чад и Бенином в 2015 году и наделена мандатом, в частности, нейтрализовать группировку «Боко харам». Секретариат Организации Объединенных Наций упростил доступ Комиссии Африканского союза к поставщикам на тех же условиях, какие применяются к существующим контрактам системы Организации Объединенных Наций на закупку автотранспортных средств, коммуникационного оборудования, индивидуальных защитных средств и медицинского оборудования. ОООНАС оказывает техническую поддержку путем направления экспертов в Африканский союз в целях обеспечения полномасштабного функционирования штаба Целевой группы. По просьбе Африканского союза УВКПЧ временно направило советника по правам человека для содействия работе инициативной группы Африканского союза по делам Целевой группы.

44. До настоящего момента большая часть расходов, связанных с развертыванием военнослужащих Целевой группы, покрывалась странами, предоставляющими войска. Дополнительные средства предоставляются Европейским союзом через его Фонд мира для Африки в поддержку стратегического и секторального штаба Целевой группы, включая покрытие расходов на выплату пособий офицерам штаба, систему командования и управления, средства связи, оперативную информацию и медицинскую поддержку. Другие партнеры оказывают двустороннюю помощь на основе организации подготовки, предоставления оборудования и оказания логистической поддержки странам, предоставляющим войска Целевой группе; направления советников в подразделение Целевой группы по вопросам сотрудничества и связи, а также поддержки оперативной деятельности посредством обмена информацией. Соединенные Штаты также обеспечивали стратегическую переброску коммуникационного оборудования, переданного Целевой группе после закрытия АФИСМЦАР.

Миссия Африканского союза на Коморских Островах

45. Четыре миссии Африканского союза на Коморских Островах, а именно Миссия Африканского союза по наблюдению на Коморских Островах (МИОК, 2004), Миссия Африканского союза в поддержку выборов на Коморских Островах (АМИСЕК, 2006), Миссия Африканского союза по оказанию помощи в

проведении выборов и обеспечению безопасности на Коморских Островах (МАЕС, 2007–2008) и операция «Демократия» (2008) примечательны тем, что к Организации Объединенных Наций не обращались с просьбой об оказании поддержки и такая поддержка не требовалась от нее. Многие страны, предоставляющие войска для каждой из этих миссий, особенно Южная Африка, которая была основным спонсором АМИСЕК и МАЕС, покрыли большую часть расходов на развертывание своих сил или им оказали поддержку другие африканские страны. Например, Ливия содействовала развертыванию военнослужащих Судана в ходе операции «Демократия». Европейский союз предоставил финансовые средства в поддержку развертывания военнослужащих путем покрытие расходов, связанных с выплатой вознаграждения, обеспечением пайков, медицинской поддержкой и страхованием МАЕС. Внешние партнеры также оказали поддержку в проведении операции «Демократия» в виде логистической поддержки и доставки контингента Танзании по морю.

D. Оценка различных видов оказываемой поддержки

Техническая помощь

46. Планирование операций Африканского союза в поддержку мира как на уровне штабов, так и на местах регулярно требует внешней поддержки. Техническая помощь со стороны Организации Объединенных Наций и других партнеров, особенно в виде поддержки на уровне планирования, оказывалась Африканскому союзу в процессе планирования МАСС через Объединенную целевую группу по Дарфуру. Партнеры предоставили технических экспертов для планирования миссии в рамках объединенных целевых групп Африканского союза для большинства последующих операций Африканского союза в поддержку мира. Как правило, такая поддержка способствовала разработке планов и концепций операций и повышению эффективности управления миссией и систем командования и управления.

47. Вместе с тем возникали проблемы и в процессе оказания технической помощи. Во многих случаях число внешних специалистов по вопросам планирования, предоставляемых Организацией Объединенных Наций и другими двусторонними партнерами, значительно превосходило число специалистов по вопросам планирования Африканского союза, что подрывало принцип самостоятельности африканских стран в вопросах планирования. Кроме того, не во всех случаях внешние специалисты по вопросам планирования эффективно решали проблемы, стоящие перед миссиями. В некоторых случаях разнонаправленные требования также снижали эффективность технической поддержки Организации Объединенных Наций. В Центральноафриканской Республике члены той же группы, которая оказывала помощь АФИСМЦАР, позднее составили костяк группы по вопросам планирования МИНУСКА. Хотя это было эффективным способом использования ограниченных ресурсов, тем не менее это ослабило способность группы сосредоточить внимание на эффективном удовлетворение потребностей в ходе переходного этапа. Первоначально было установлено, что совместные процедуры оценки и планирования в ЮНАМИД требуют значительных временных затрат, что препятствует оперативному развертыванию Миссии. Вместе с тем в последующих миссиях ситуация изменилась в лучшую сторону. Проведенный анализ накопленного опыта после окон-

чания переходных этапов в Центральноафриканской Республике и Мали наглядно показал важность участия двух организаций с самых начальных этапов в совместных оценках и планировании. Совместные группы по оценке также регулярно используются в Сомали для планирования и разработки концепций операций.

48. Технические экспертные услуги в области планирования, развертывания и обеспечения выполнения мандатов, связанных с защитой, требуют поддержки со стороны Организации Объединенных Наций как на уровне штабов, так и на местах. Вместе с тем до настоящего времени общая поддержка Африканского союза в области прав человека и гуманитарной защиты была несистематической и ограниченной, несмотря на совместное выявление существующих недостатков. Во многих случаях поддержка оказывалась нерегулярно и с опозданием и решения об оказании такой поддержки принимались задним числом вместо того, чтобы предусматривать ее на начальных стадиях планирования и развертывания операций Африканского союза. В определенных случаях в результате отсутствия координации создавалась напряженность ввиду различных ожиданий, что можно было бы избежать, если бы был принят общий подход к вопросам планирования и предупреждения. Во многих случаях техническая поддержка в вопросах прав человека оказывалась благодаря внебюджетным взносам или использованию имеющихся ресурсов. Несостоятельность такого подхода оказалась очевидной. Он не обеспечивает ни предсказуемой поддержки в этих областях, ни разработку надлежащей совместной стратегии для систематического устранения в странах Африканского союза и их операциях в поддержку мира пробелов, связанных с правами человека.

Пакеты мер поддержки, предоставляемые Организацией Объединенных Наций

49. «Пакет мер поддержки» Организации Объединенных Наций представляет собой широкий термин, используемый для описания утвержденного присутствия Организации Объединенных Наций на местах для оказания различных услуг по планированию и поддержке миссий, когда налицо существенные пробелы в операциях Африканского союза в поддержку мира. Первоначально этот термин использовался в контексте МАСС для легкого и тяжелого пакетов мер поддержки, а затем и в контексте поддержки, оказываемой АМИСОМ со стороны ЮНСОА и ЮНСОС. Пакеты мер поддержки, в основном в виде оборудования, предоставлялись также АФИСМА и АФИСМЦАР через целевые фонды. Пакеты мер поддержки оказались гибким механизмом, посредством которого обеспечивается оказание различных видов услуг по поддержке миссий. Исторически сложилось так, что операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира служат образцом для оказания такого рода услуг. Пакеты мер поддержки также облегчают задействование механизмов подотчетности представления информации в рамках Организации Объединенных Наций, так что Комиссия Африканского союза нуждалась лишь в минимальном потенциале для выполнения этих задач. Важно отметить, что пакеты мер поддержки претерпели существенные изменения с течением времени, и в ходе этого процесса обеспечивался высокий уровень инноваций в исключительно неблагоприятных условиях. Совет Безопасности констатировал позитивный вклад ЮНСОА в поддержку достижений АМИСОМ и подчеркнул, что такой вклад

отражает упрочение партнерских отношений между Организацией Объединенных Наций, Африканским союзом и государствами-членами.

50. В то же время пакеты мер поддержки часто не соответствуют потребностям, которые значительно отличаются от большинства миротворческих миссий Организации Объединенных Наций. В таких случаях предположения, положенные в основу поддержки миссий в рамках операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира не отражают потребности некоторых миссий Африканского союза. В тех случаях, когда миссии принимают участие в боевых операциях, риски в области безопасности более высоки, а оборудование подвергается гораздо большему износу, чем в более статических операциях по поддержанию мира. Показатель потребления такими миссиями расходных материалов, начиная от боеприпасов и кончая предметами медицинского назначения, также значительно выше, чем в миротворческих операциях Организации Объединенных Наций. В жестких оперативных условиях гибкие и актуальные решения нередко обеспечиваются за счет логистической поддержки третьих сторон. В сущности, Организация Объединенных Наций также в значительной степени полагается на логистические услуги, обеспечиваемые третьими сторонами по контрактам в Сомали для оказания поддержки АМИСОМ, ибо обстановка в плане безопасности не позволяет развернуть гражданский персонал Организации Объединенных Наций вблизи линии боевых действий.

51. Миссии, осуществляющие динамичные операции, особенно в неблагоприятных условиях, также, как правило, несут гораздо больше потерь, чем большинство миссий по поддержанию мира. В Сомали, например, потери АМИСОМ неоднократно ложились непомерным бременем не только на потенциал Миссии и ЮНСОА, но на многие отделения интенсивной терапии во всем регионе. В настоящее время Организация Объединенных Наций также сталкивается с проблемами в Мали, где она не в состоянии обеспечить своевременную медицинскую эвакуацию, а это означает, что нынешние модели поддержки являются недостаточными для удовлетворения потребностей даже ее собственных операций по поддержанию мира.

Смешанная модель

52. В рамках смешанной модели, применяемой в контексте Дарфура, используются соответствующие преимущества, обеспечиваемые Африканским союзом и Организацией Объединенных Наций применительно к Судану. Африканский союз играет ведущую роль в политическом процессе в поддержку мира в Дарфуре и двух районах, обеспечивая участие Имплементационной группы высокого уровня Африканского союза по Судану и Южному Судану и Совета мира и безопасности. Организация Объединенных Наций оказывает поддержку деятельности ЮНАМИД, которая направлена на защиту гражданского населения, смягчение последствий межобщинного насилия и обеспечение диалога и примирения на местах. Несмотря на проблемы, связанные с управлением и надзором за работой Миссии со стороны этих двух организаций, эта модель объединила ресурсы обоих образований перед лицом серьезных препятствий, сохраняющихся в Дарфуре, в том числе продолжающихся боевых действий и насилия, отсутствия свободы передвижения и других вызовов.

Логистическая поддержка со стороны партнеров

53. Для ряда операций в поддержку мира Африканского союза логистическая поддержка оказывалась партнерами — либо непосредственно их вооруженными силами, либо компаниями по контрактам. Это включало стратегическую переброску контингентов, материально-техническое обеспечение, медицинскую помощь и заключение контрактов с третьими сторонами на поставку логистических услуг для МАСС и АМИСОМ. Во многих случаях благодаря такой поддержке удавалось использовать созданные партнерами существующие механизмы поддержки их военной деятельности в Африке, что позволило им оперативно реагировать на потребности миссий Африканского союза.

54. В целом партнеры были в большей степени готовы напрямую предоставлять единовременную поддержку, как то стратегическую переброску и снабжение воинских и полицейских контингентов техникой. Применительно к текущим потребностям партнеры предпочитали заключать договоры с компаниями третьих сторон. Материально-техническая поддержка со стороны этих компаний оказалась весьма гибкой и легко адаптируемой; в МАСС, например, подрядчик первоначально отвечал только за сооружение лагерей и управление ими для МАСС, однако когда возникла необходимость, он сумел очень быстро расширить диапазон оказываемых услуг и начал обеспечивать медицинское обслуживание и аренду и эксплуатацию самолетов для миссии.

Профессиональная подготовка и техническая поддержка

55. Характерной особенностью всех операций в поддержку мира Африканского союза являются пробелы в потенциале их военных и полицейских компонентов. Почти все операции Африканского союза страдают от нехватки кадров, как то инженеров, медицинских работников, подразделений военной авиации и разведывательных потенциалов. Более того, военнослужащие зачастую плохо обучены и плохо оснащены. В ходе совместной проверки МАСС, проведенной в сентябре 2007 года, выяснилось, что у ее подразделений нет соответствующей техники и они зависят от донорской поддержки на контрактной основе. Такие недостатки сохраняются и в рамках ЮНАМИД. Аналогичным образом, большинство воинских и полицейских контингентов АФИСМЦАР и АФИСМА не оснащены надлежащим базовым оборудованием, и, несмотря на предоставление льготных периодов продолжительностью шесть и, соответственно, четыре месяца, потенциал большинства подразделений как в Центральноафриканской Республике, так и в Мали в плане технического оснащения, оперативных возможностей и самообеспечения оставался ниже минимальных предписанных требований еще долго после их переподчинения. Некоторые контингенты АМИСОМ также сталкиваются с аналогичными проблемами. Как в ЮНАМИД, так и в АФИСМА многие контингенты не имеют специалистов или оборудования, необходимых для функционирования в условиях пустыни, т.е. в большинстве районов их ответственности.

56. Усилия по укреплению потенциала подразделений после того, как они уже развернуты в районе миссии, сопряжены с чрезвычайно интенсивными затратами труда и ресурсов для компонентов поддержки миссий. Их эффективность в обеспечении того, чтобы подразделения были реально в состоянии выполнять и поддерживать ожидаемые функции, ограничена. Партнеры затрачи-

вают значительные суммы денег на предоставление оборудования, чтобы устранить подобные недостатки. Вместе с тем безвозмездное выделение оборудования часто позволяет подразделениям-бенефициарам достичь стандартов технического оснащения только на бумаге. В Центральноафриканской Республике, Мали и Дарфуре контингенты зачастую не знают, как использовать предоставленную технику, не говоря уже о ее техническом обслуживании и ремонте.

57. На самом деле, многие дефициты оборудования и подготовки, с которыми сталкиваются некоторые африканские страны, предоставляющие войска, носят регулярный характер и не могут быть эффективно устранены после дислокации в районе миссии. Подготовка, обеспечиваемая странами, предоставляющими воинские и полицейские контингенты, зачастую организовывается с учетом национальных потребностей и не охватывает всего спектра навыков, необходимых в современных операциях по поддержанию мира. Вместе с тем некоторые центры подготовки миротворцев в Африке подписали меморандумы о взаимопонимании с Африканским союзом для оказания ему поддержки в совершенствовании подготовки военнослужащих и лиц для развертывания в рамках операций по поддержанию мира. Некоторые двусторонние партнеры также обеспечивают подготовку до развертывания подразделений в Африке, хотя зачастую наблюдается недостаточная прозрачность в том, происходит ли впоследствии развертывание обученных подразделений или выделенной техники в рамках операций в пользу мира. Некоторые партнеры признают эти недостатки и в настоящее время сосредоточивают усилия на развитии институционального потенциала в таких областях, как материально-техническое обеспечение. Организация Объединенных Наций также обеспечивает подготовку военнослужащих, в том числе тех, которые подлежат развертыванию в рамках миротворческих операций Организации Объединенных Наций. В Центральноафриканской Республике, например, Организация Объединенных Наций обеспечивала подготовку в таких областях, как права человека, защита детей и борьба с сексуальным и гендерным насилием, хотя ее эффективность была ограниченной.

Финансирование

58. В прошлом для финансирования операций в поддержку мира Африканского союза использовались следующие механизмы: a) начисленные взносы Африканского союза; b) покрытие расходов стран Африканского союза, предоставляющих воинские и полицейские контингенты; c) добровольные взносы; d) пакеты мер поддержки, финансируемые за счет начисленных взносов Организации Объединенных Наций; и e) сочетание вышеупомянутых элементов.

59. Однако на сегодняшний день операции в поддержку мира Африканского союза в значительной степени зависят от добровольных взносов. Добровольные взносы включают в себя прямые двусторонние взносы, включая широкую поддержку, оказываемую Европейским союзом через его Фонд мира для Африки, а также за счет взносов, предоставляемых по линии целевых фондов. Хотя донорское финансирование по линии целевых фондов не всегда отличается предсказуемостью и устойчивостью и в прошлом не покрывало всех потребностей операций по поддержанию мира, целевые фонды выступают гибким средством удовлетворения целевых потребностей, особенно когда они используются в дополнение к другим видам поддержки. Многие из прошлых задержек с

предоставлением поддержки через целевые фонды Организации Объединенных Наций были обусловлены не столько факторами управления целевыми фондами, сколько продолжительностью сроков осуществления закупок Организации Объединенных Наций. Сложности могут возникать и в плане координации деятельности доноров, и для эффективного использования целевых фондов необходим мощный потенциал координации деятельности доноров.

60. Зависимость от внешних источников финансирования подрывает сопричастность Африканского союза и создает риски для миссий, особенно когда структура миссии может сдерживаться финансовыми соображениями. Самое главное состоит в том, что там, где миссии полностью зависят от внешнего финансирования, прекращение такого финансирования чревато для них катастрофическими последствиями. В случае с АМИСОМ, где Европейский союз финансирует выплату жалованья военнослужащим, Комиссия Африканского союза сообщила, что задержки с выплатами, а также перераспределение средств в поддержку других видов деятельности, негативно сказываются на моральном духе военнослужащих АМИСОМ. В ряде случаев средства, выделяемые в целевые фонды, управляемые Организацией Объединенных Наций, не были использованы для решения приоритетных вопросов, обозначенных Африканским союзом. Во многих случаях это было обусловлено сформулированными партнерами целевыми установками и оговорками, многие из которых отражают политические приоритеты партнеров, в то время как другие обусловлены необходимостью удовлетворения национальных требований фидуциарного контроля. Некоторые из вопросов, связанных с ожиданиями и приоритетами, могут быть решены, если средства будут направляться в целевые фонды, управляемые не Организацией Объединенных Наций, а Африканским союзом, ибо это позволит Африканскому союзу в большей степени контролировать фонды и обеспечивать прозрачность любых оговорок. Однако для этого Африканский союз должен будет усовершенствовать свои механизмы финансового управления и системы закупок.

IV. Другие соображения

A. Мандаты и доктрины

61. Миссии Африканского союза и Организации Объединенных Наций иногда выполняют различные задачи. В частности, Африканский союз доказал свою готовность проводить операции по борьбе с повстанцами и террористами, тогда как Организация Объединенных Наций по-прежнему не проявляет желания предпринимать такие действия в рамках своих операций по поддержанию мира. В силу этих различий открываются возможности для распределения бремени и выработки практических механизмов реагирования на кризисы на основе сравнительных преимуществ каждой из организаций.

Главенство политики

62. Важно отметить, что обе организации признают «главенство политики», как его определила Группа высокого уровня по операциям в пользу мира: именно политические решения сулят прекращение конфликтов, а не просто

развертывание большего числа миротворцев (A/70/95-S/2015/446, пункт 43). Соответственно, операции по поддержанию мира являются эффективными, когда они выступают частью четкой и жизнеспособной политической стратегии по урегулированию данного кризиса. Это также означает, что для поддержки операций Африканского союза требуется откровенный диалог между двумя организациями, а именно между Секретариатом, Комиссией и членами обеих организаций, касательно характера конфликта, комплексного политического реагирования и роли миротворческой операции. В этом состоят ключевые аспекты разрабатываемого проекта совместной программы по расширению партнерства в области мира и безопасности между этими двумя организациями. Политическое руководство мирным процессом может варьироваться в зависимости от конкретного случая, на основе сравнительных преимуществ заинтересованных сторон, однако новые механизмы оказания поддержки миссиям Африканского союза открывают возможность для укрепления политической координации и согласованности, включая более предсказуемое и систематическое взаимодействие между Советом Безопасности Организации Объединенных Наций и Советом мира и безопасности Африканского союза.

Сопоставление доктрин Африканского союза и Организации Объединенных Наций

63. Как Африканский союз, так и Организация Объединенных Наций предпринимают шаги по разработке соответствующей доктрины операций по поддержанию мира. Вместе с тем недавние мандаты Совета Безопасности привели к двусмысленности и неясности относительно значения основных концепций, таких как беспристрастность и стабилизация, и породили дебаты по поводу того, должны ли миротворцы Организации Объединенных Наций вести деятельность по борьбе с терроризмом и как они могут противодействовать асимметричным угрозам.

64. Проект доктрины Африканского союза в отношении операций по поддержанию мира был разработан исходя из шести сценариев, которые предусматриваются для Африканских резервных сил, — от военных консультаций до политической миссии, от развертывания малочисленных групп наблюдателей до традиционных и многоаспектных миссий в целях поддержания мира, миротворчества и военного вмешательства для прекращения злодеяний. Сценарии 1–5 предполагают организацию миссий, которые в значительной степени соответствуют основным принципам миротворчества Организации Объединенных Наций, в то время как сценарий 6 предусматривает военное вмешательство для прекращения злодеяний. Хотя эта доктрина определяет африканские операции по поддержанию мира как отличные от военных действий, на практике в рамках миссий Африканского союза в Мали и Сомали четко обозначены группы противника. Так же обстоит дело и в рамках региональной координационной инициативы по ликвидации Армии сопротивления Бога и применительно к Многонациональной объединенной оперативно-тактической группе. Эти операции выходят за рамки нынешних сценариев, но проводятся в соответствии с Учредительным актом Африканского союза и другими нормативно-правовыми рамками.

Таблица 3
Сценарии урегулирования конфликтов силами миссий Африканских резервных сил

Сценарий	*Описание*
1	Военное консультирование политических миссий силами специалистов Африканского союза и/или стран региона
2	Развертывание миссии наблюдателей Африканского союза и/или стран региона совместно с миссией Организации Объединенных Наций
3	Самостоятельная миссия наблюдателей Африканского союза и/или стран региона
4	Использование миротворческих сил Африканского союза и/или стран региона согласно главе VI и для превентивных миссий
5	Использование миротворческих сил Африканского союза для комплексных многоаспектных миссий по поддержанию мира
6	Вмешательство Африканского союза (например, в ситуациях геноцида, когда международное сообщество не предпринимает оперативных действий)

65. Напротив, разработанная в 2008 году фундаментальная доктрина предусматривает — и государства — члены Организации Объединенных Наций неоднократно ее подтверждали, — что миротворческая деятельность Организации Объединенных Наций основывается на трех основных взаимосвязанных и взаимоподкрепляющих принципах: согласие основных сторон в конфликте, включая правительство принимающей страны, беспристрастное осуществление мандатов без предпочтений или предубеждений по отношению к любой из сторон и неприменение силы, за исключением случаев самообороны и защиты мандата. Миротворческие операции Организации Объединенных Наций в основном развертываются после прекращения огня или по достижении политического соглашения о содействии их осуществлению.

66. Вместе с тем в ряде последних операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира в Африке эти основополагающие принципы имели расширительное толкование. Ряд миссий Организации Объединенных Наций принимали участие в наступательных военных операциях, в первую очередь Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго[16], хотя Совет Безопасности Организации Объединенных Наций подчеркнул исключительный характер такой практики. Кроме того, тот факт, что миротворцы Организации Объединенных Наций в некоторых случаях были уполномочены оказывать поддержку правительственным силам и содействовать упрочению государственной власти в спорных районах, означает, что Организация вышла за рамки своего традиционного подхода в отношении беспристрастности. Кроме того, была сведена на нет традиционная практика недопущения того, чтобы воинские и полицейские контингенты

[16] См. резолюцию 2098 (2013) Совета Безопасности, пункт 12 (b).

предоставлялись соседними странами, которые могут быть заинтересованы в том или ином исходе конфликта. Такие примеры позволяют предположить, что практика выработки мандатов Советом уже не полностью согласуется с фундаментальной доктриной. Как отметила Группа высокого уровня по операциям в пользу мира, хотя основные принципы миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций по-прежнему имеют важное значение для операций по наблюдению за режимом прекращения огня и осуществлением мирных соглашений, они никогда не должны использоваться «в качестве оправдания отказа в принятии превентивных мер по обеспечению защиты гражданского населения или защиты миссии» (A/70/95-S/2015/446, пункт 125).

Оперативные и юридические соображения касательно поддержки боевых операций

67. Когда Организация Объединенных Наций оказывает различного рода поддержку африканским миссиям, ведущим боевые операции, возникают новые соображения. Практика на этот счет недостаточно широка, и принципиальные вопросы полностью не решены. Вполне возможно, что вследствие оказания определенного рода поддержки такой деятельности операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира станут считаться стороной вооруженного конфликта с возможными последствиями для правового статуса этой операции и ее участников.

68. В соответствии с политикой должной заботливости в вопросах прав человека при оказании Организацией Объединенных Наций поддержки силам безопасности, не относящимся к Организации Объединенных Наций (A/67/775-S/2013/110, приложение), Организация Объединенных Наций не может оказывать поддержку никаким структурам, если имеются серьезные основания полагать, что существует реальная опасность того, что они могут совершать серьезные нарушения норм международного гуманитарного права, права человека или беженского права, или же когда соответствующие власти не принимают необходимых мер по исправлению или снятию остроты возникающих проблем. Учитывая сложность надлежащего расследования и уголовного преследования лиц, виновных в совершении серьезных нарушений норм международного гуманитарного права, прав человека или беженского права в ходе боевых операций, необходимо приложить значительные усилия по разработке мер и механизмов в целях предотвращения таких нарушений.

69. Кроме того, существующие в Организации Объединенных Наций административные механизмы с трудом удовлетворяют потребности действующих миссий Организации Объединенных Наций по поддержанию мира. Чтобы Организация Объединенных Наций эффективно поддерживала операции в пользу мира Африканского союза, особенно те, в рамках которых обеспечивается принуждение к миру или проводится контртеррористическая деятельность военного характера, потребуется существенным образом изменить существующие административные процессы, стратегии и процедуры. В контексте поддержки боевых операций, проводимых многонациональными региональными силами по мандату Африканского союза, такими как региональная координационная инициатива по ликвидации Армии сопротивления Бога и Многонациональная объединенная оперативно-тактическая группа, может возникнуть и еще ряд проблем. В таких миссиях, государства могут быть одновременно странами,

предоставляющими войска, и принимающими государствами. Поддержка таких региональных операций повлечет за собой оказание содействия национальным силам безопасности в подавлении обозначенного противника на их территории, что идет вразрез с некоторыми из общих посылок, лежащих в основе поддержки миссий Организации Объединенных Наций. Это откроет также новые перспективы, если эти региональные силы будут действовать без единой системы командования и управления, осуществляемых из обозначенной штаб-квартиры многонациональных сил. Это создаст также ряд существенных вызовов в плане эффективного осуществления политики должной заботливости в вопросах прав человека.

70. И наконец, применительно к тем случаям, когда необходимы наступательные военные операции, продолжаются споры по поводу того, стоит ли проводить их в рамках существующей операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира или параллельно с ней. На сегодняшний день ни одна из операций по поддержанию мира, санкционированных или утвержденных Африканским союзом, не развертывалась параллельно миротворческой операции Организации Объединенных Наций, за исключением коротких переходных периодов, однако имели место случаи, когда африканские силы развертывались параллельно специальной политической миссии Организации Объединенных Наций. Идея параллельного развертывания операции Организации Объединенных Наций и африканских региональных сил обсуждалась применительно к Демократической Республике Конго (2013 год), Мали (2015 год) и Южному Судану (2014 и 2016 годы). На сегодняшний день предложения в отношении параллельных сил либо зашли в тупик, либо привели к тому, что в структуру командования и управления существующих операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира интегрировался дополнительный персонал, хотя у развертывания параллельных операций на одном и том же оперативном пространстве могут быть как недостатки, так и преимущества.

B. Охрана и безопасность

71. Соображения охраны и безопасности в контексте оказания поддержки особенно актуальны, поскольку Африканский союз регулярно запрашивает у Организации Объединенных Наций помощь для операций по поддержанию мира, развернутых в неблагоприятных условиях. В двух последних случаях — в Мали и Центральноафриканской Республике — число враждебных актов против миротворцев Организации Объединенных Наций незамедлительно возросло после передачи полномочий от операций Африканского союза по поддержанию мира миротворческим миссиям Организации Объединенных Наций. Двумя факторами, способствовавшими этому росту, были собственно проблемы охраны и безопасности в этих миссиях и отсутствие надлежащей инфраструктуры безопасности на момент передачи полномочий.

72. Охрана и безопасность крайне важны для любой организации — как для поддержки эффективного осуществления мандатов, так и в плане выполнения обязательств по защите персонала. После взрыва в гостинице «Канал» в Багдаде в августе 2003 года, когда погибли 22 сотрудника Организации Объединенных Наций, были предприняты шаги по укреплению стратегий и процедур Ор-

ганизации в области охраны и безопасности. Система обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций при руководящей роли Департамента по вопросам охраны и безопасности Секретариата и в координации с Межучрежденческой сетью по вопросам обеспечения безопасности призвана обеспечивать защиту персонала в ходе операций. Африканский союз не охватывается этой системой и не имеет ее аналога, который обозначил бы методологию обеспечения охраны и безопасности его гражданского персонала. Вместе с тем при поддержке ОООНАС Африканский союз начал проводить оценки безопасности на своих служебных и жилых объектах в рамках своего процесса организации миссий в Мали и Центральноафриканской Республике, учредил базовые оперативные стандарты безопасности по аналогии с минимальными оперативными стандартами безопасности, действующими в Организации Объединенных Наций, и сейчас разрабатывает план безопасности для АМИСОМ. ОООНАС сейчас содействует обсуждению меморандума о взаимопонимании между Африканским союзом и Департаментом касательно условий сотрудничества между этими двумя субъектами в области охраны и безопасности.

73. На охрану и безопасность персонала Организации Объединенных Наций, развернутого в поддержку операций Африканского союза по поддержанию мира или параллельно им, воздействуют два главных фактора. Первый, более интуитивный, — это общая вседозволенность оперативных условий. Районы активных боевых действий, асимметричных угроз в отношении Организации Объединенных Наций или повышенной преступности неизбежно более опасны для персонала. Второй фактор заключается в диапазоне задач, возложенных на миссию. Когда на операцию по поддержанию мира возлагаются задачи, выходящие за рамки фундаментальных принципов, лежащих в основе миротворческих миссий Организации Объединенных Наций, это чревато последствиями для охраны и безопасности как самой операции, так и для любого персонала Организации, призванного оказывать ей поддержку.

74. В Организации Объединенных Наций действуют меры по смягчению рисков, призванные обеспечить ей возможность «оставаться и добиваться результатов». Ее механизм определения степени важности программ выступает инструментом принятия решений, позволяющим определять приемлемый уровень риска в контексте различных видов деятельности. Для смягчения некоторых из рисков в плане безопасности, которым подвергается персонал Организации Объединенных Наций, развернутый в поддержку операций Африканского союза по поддержанию мира, можно предпринять ряд шагов. Во-первых, следует обеспечить, чтобы планирование миссий, включая поддержку миссий, основывалось на всеобъемлющем понимании ситуации в плане безопасности. Аналогичным образом, в рамках миссий надлежит обеспечивать мощный потенциал сбора и анализа информации, чтобы они могли отслеживать угрозы персоналу, противодействовать им и контролировать ситуацию. Отсутствие подобного мощного потенциала в МАСС и АМИСОМ, например, снижает способность миссий защищать себя и гражданских лиц. Не менее важной является необходимость оказать поддержку Африканскому союзу в разработке своей системы обеспечения безопасности в соответствии с передовой мировой практикой, с тем чтобы обеспечить снижение рисков в плане охраны и безопасности как для персонала Африканского союза, так и для сотрудников Организации Объединенных Наций, развернутых в поддержку миссий Африканского союза.

75. Необходимы также адекватные потенциалы защиты. В миссиях Организации Объединенных Наций по поддержанию мира большая часть требований в отношении физической безопасности удовлетворяется силами военного и полицейского компонентов. Вместе с тем гражданский персонал Организации Объединенных Наций, развернутый в поддержку операции Африканского союза в пользу мира или наряду с нею, может и не иметь собственных сил защиты и может быть вынужден полагаться на Африканский союз в вопросах защиты. Со своей стороны, войск Африканского союза может оказаться недостаточно для защиты персонала Организации Объединенных Наций в критических ситуациях в плане безопасности. В Сомали, например, ЮНСОА и МООНСОМ опирались на частные службы безопасности в пределах защищенной зоны АМИСОМ в Могадишо для обеспечения дополнительного уровня защиты своего персонала, пока в 2014 году в МООНСОМ не было развернуто охранное подразделение Организации Объединенных Наций. В конечном счете, такие механизмы, как частные охранные компании, не являются панацеей для решения проблем охраны и безопасности, с которыми сталкивается Организация Объединенных Наций в поддержке операций Африканского союза в пользу мира.

76. Меры по смягчению рисков могут облегчать развертывание гражданского присутствия Организации Объединенных Наций в сугубо неблагоприятных условиях, когда угрозы безопасности носят общий характер и не направлены непосредственно против Организации Объединенных Наций. Вместе с тем недавний опыт в Сомали и в других странах свидетельствует о том, что существуют практические ограничения в отношении поддержки, которую способно обеспечить присутствие Организации Объединенных Наций, когда сама Организация Объединенных Наций становится объектом нападений в силу своей поддержки слабого правительства принимающей страны или региональной миссии, на которую возложена задача борьбы с повстанцами или террористами.

C. Подотчетность

77. В рамках своего обращенного к Организации Объединенных Наций призыва относительно выработки концепции укрепления глобального и регионального партнерства в интересах мира и безопасности Группа высокого уровня по операциям в пользу мира сформулировала концептуальные рамки партнерских связей, которые должны включать «механизмы для наращивания потенциала и распределения ответственности, а также средства обеспечения контроля и подотчетности» (A/70/95-S/2015/446, пункт 61(c)). Для Африканского союза и Организации Объединенных Наций доверие и поддержка государств-членов и партнеров зависят о наличия механизмов подотчетности, которые обеспечивали бы соблюдение установленных директивных норм и принципов и надлежащее использование ресурсов для осуществления мандатов. В Организации Объединенных Наций эти механизмы существуют уже на протяжении нескольких десятилетий, а Африканский союз до сих пор не создал механизмов обеспечения подотчетности на систематической основе в рамках проводимых им операций по поддержанию мира за исключением сферы финансового управления.

78. В рамках операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира вопросы финансов и управления регулируются самыми детальными финансовыми и кадровыми положениями и правилами (ST/SGB/2013/4 и ST/SGB/2016/1). Кроме того, бюджетные комитеты Генеральной Ассамблеи играют ключевую роль в определении параметров миссий, скрупулезно анализируя предлагаемые бюджеты и обеспечивая подотчетность миссий за их исполнение. Исторически в Африканском союзе существовали менее жесткие правила и значительно более низкий уровень контроля. Вместе с тем недавно Африканский союз предпринял шаги для укрепления подотчетности и повышения уровня транспарентности путем пересмотра своих кадровых и финансовых правил, в том числе путем принятия программ проведения ревизий и представления докладов об исполнении бюджетов. Европейский союз и Всемирный банк поддерживают эти усилия, чтобы привести существующие в Африканском союзе финансовые и закупочные системы в соответствие с международными стандартами.

79. В сфере оперативной готовности Организация Объединенных Наций располагает механизмами обеспечения подотчетности стран, предоставляющих воинские и полицейские контингенты, за действия контингентов, в том числе в рамках механизма обеспечения оперативной готовности и систем возмещения расходов за имущество, принадлежащее контингентам, и расходов на персонал. Последняя в настоящее время включает элементы, касающиеся практической эффективности и потенциала. В этой связи следует отметить, что в Африканском союзе до сих пор отсутствуют критерии стандартизации подготовки и обучения личного состава или же критерии «соответствия цели» в отношении имущества и вспомогательных средств.

80. В области командования и управления принятая в Организации Объединенных Наций политика определяет роль Совета Безопасности, департаментов Секретариата и гражданского и военного руководства на местах, на стратегическом, оперативном и тактическом уровнях, в том числе в сфере управления вспомогательными военными подразделениями, обеспечения охраны и безопасности и подотчетности. Вместе с тем Организация Объединенных Наций также сталкивается с многочисленными проблемами в сфере обеспечения надлежащего функционирования механизмов командования и управления или недопушения того, чтобы страны, предоставляющие войска, оговаривали те или иные особые условия в отношении проводимых ими операций. Кроме того, неудивительно, что страны, предоставляющие войска, крайне неохотно отказываются от оперативного контроля над своими контингентами в тех неблагоприятных условиях, в которых их зачастую использует Африканский союз.

81. В области международного права прав человека и международного гуманитарного права Африканский союз, как и Организация Объединенных Наций, обязан соблюдать международные нормы в области прав человека и гуманитарные стандарты, в том числе в сфере пресечения случаев сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств и других серьезных международных преступлений. В тех случаях, когда нарушения международного права прав человека и международного гуманитарного права квалифицируются как преступления в соответствии с внутренним законодательством или нормами международного права, необходимо проводить соответствующие расследования и устанавливать уголовную ответственность предполагаемых преступников, в том

числе с учетом ответственности командиров или руководителей. Безнаказанность недопустима. В Африканском союзе, как и в операциях Организации Объединенных Наций в пользу мира, как правило, не предусмотрена надлежащая ответственность для миротворцев за совершение серьезных преступлений и нарушений международного права прав человека и международного гуманитарного права. Организация Объединенных Наций в настоящее время разрабатывает соответствующие стратегии и механизмы и налаживает сотрудничество с национальными и международными судебными органами в целях повышения подотчетности в рамках проводимых ей операций. В Африканском союзе такие стратегии и механизмы еще предстоит разработать.

82. Что касается поведения персонала, то серьезные проблемы имели место как в операциях Организации Объединенных Наций, так и в операциях Африканского союза, о чем свидетельствует множество сообщений о случаях сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств. С учетом тех трудностей, которые возникают в связи с различными функциями руководства миссий и национальных контингентов, Совет Безопасности принял резолюцию 2272 (2016), обратив особое внимание на ответственность стран, предоставляющих войска, за расследование обвинений и привлечение виновных к ответственности. В указанной резолюции Совет также настоятельно призвал все не входящие в систему Организации Объединенных Наций силы, наделенные полномочиями на основании мандата, выданного Советом Безопасности, принять надлежащие меры в целях предотвращения безнаказанности в случаях сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств со стороны их персонала и борьбы с такой безнаказанностью. Генеральный секретарь разработал оперативные руководящие указания, которые предусматривают стандарты формирования сил, касающиеся норм поведения и соблюдения прав человека. Он заявил, что его намерение заключалось в том, чтобы ожидания в отношении принятой им политики абсолютной нетерпимости получили отражение в соглашениях о сотрудничестве с Африканским союзом (A/70/729, пункт 82), и начал публиковать открытые доклады для решения этой проблемы. Африканский союз добился определенного прогресса в этом отношении, в том числе в сфере разработки соответствующих стратегий и заполнения должности главного сотрудника по вопросам этики, однако он располагает ограниченным количеством специалистов в этой области.

83. Безусловно, перечисленные выше проблемы повлияли на эффективность проведения операций Африканского союза и на их ход и, следовательно, на уровень доверия государств — членов Африканского союза, стран, предоставляющих войска, и партнеров. В этой связи необходимо улучшить ситуацию в сфере обеспечения подотчетности, независимо от механизмов финансирования операций Африканского союза в поддержку мира.

Подотчетность и контроль

84. Применительно к операциям, финансируемым Организацией Объединенных Наций, механизмы обеспечения подотчетности являются не просто примером передовой практики; в рамках таких операций необходимо соблюдать применимые резолюции Организации Объединенных Наций, положения, правила и этические нормы, а также нормы международного права прав человека

и международного гуманитарного права. Что касается финансовых и административных правил, то Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам и Генеральная Ассамблея проводят обзор исполнения бюджетов операций Организации Объединенных Наций путем рассмотрения докладов об исполнении бюджета и докладов Комиссии ревизоров. На сегодняшний день практика использования начисленных взносов для операций Африканского союза применяется только в рамках смешанных операций (ЮНАМИД) или «комплексов мер для поддержки» (МАСС, АМИСОМ), в которых существующие в Организации Объединенных Наций механизмы обеспечения подотчетности и представления докладов автоматически применяются к деятельности персонала Организации Объединенных Наций. Такая система позволяет Комиссии Африканского союза отказаться от создания собственного потенциала по обеспечению рационального использования бюджетных средств и представления докладов о расходах или же задействования бюджетного процесса Организации Объединенных Наций. В тех случаях, когда операция Африканского союза осуществляется при финансовой поддержке Организации Объединенных Наций, но без задействования на местах большого количества ее сотрудников, Африканский союз будет вынужден значительно укрепить свой потенциал по применению бюджетного процесса Организации Объединенных Наций.

85. Вместе с тем важно также признать основные расхождения между двумя различными формами обеспечения подотчетности: ответственность за выполнение мандата и ответственность за соблюдение административных и финансовых процедур Организации Объединенных Наций. Как отмечалось во многочисленных обзорах, проведенных после выхода доклада Брахими, существующие в Организации Объединенных Наций правила и системы не согласуются со сложным и динамичным характером современных операций на местах. Несмотря на непредсказуемость условий проведения большинства операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира и на их неотложный характер бюджеты таких операций разрабатываются за год до их начала, а миссии имеют ограниченные возможности для перераспределения ресурсов. Процедуры найма гражданского персонала и осуществления закупок обычно занимают от 6 до 12 месяцев. В соответствии с докладом Группы высокого уровня по миротворческим операциям Генеральный секретарь приступил к проведению многолетнего обзора административных процессов, правил и процедур в целях их приведения в соответствие с потребностями деятельности на местах. Для проведения таких реформ потребуется политическая воля государств-членов. Это особенно касается операций Африканского союза, поскольку Африканский союз готов развертывать свои операции гораздо более оперативно, чем это делает Организация Объединенных Наций, и зачастую делает это в более сложных условиях.

86. В отношении операций Организации Объединенных Наций Генеральный секретарь также должен представить Совету Безопасности предметные доклады по всем аспектам мандата операции и развития ситуации. Во многих случаях, когда Совет санкционировал задействование сил, не являющихся силами Организации Объединенных Наций, например по инициативе Европейского союза и НАТО, также применяется практика регулярного представления отчетности. В этой связи следует отметить, что непоследовательность в представле-

нии докладов о деятельности АМИСОМ вызывает разочарование и что этот недостаток необходимо ликвидировать. Это приобретает еще большее значение, поскольку отчетность и контроль не только необходимы для обеспечения подотчетности, но и имеет важное значение для содействия развитию конструктивного диалога между Африканским союзом и Организацией Объединенных Наций.

D. Политика должной осмотрительности в вопросах прав человека

87. Характер операций Африканского союза в поддержку мира, особенно самых интенсивных, нередко создает проблемы с точки зрения их планирования и проведения в соответствии с нормами международного права прав человека и гуманитарного и беженского права. Африканский союз не обладает достаточным количеством квалифицированных кадров в своей штаб-квартире для разработки и реализации эффективных мер и механизмов уменьшения опасности нарушений прав человека в ходе его операций по поддержанию мира и противодействия таким нарушениям.

88. В контексте борьбы с терроризмом или проведения операций по принуждению к миру существует более высокий риск нарушения прав человека и норм международного гуманитарного права. Последствия таких нарушений могут быть даже более пагубными для конечного успеха таких операций, чем операций по поддержанию мира. Это особенно касается контртеррористических мероприятий, поскольку сопутствующий ущерб, по всей вероятности, будет подпитывать и развивать недовольство действиями сил безопасности и вызывать еще большее сочувствие к террористическим группам, а, возможно, и способствовать пополнению их рядов, что приведет к повышению общей угрозы для самой миссии.

89. Поддержка сил безопасности, не входящих в систему Организации Объединенных Наций, со стороны учреждений Организации Объединенных Наций должна согласовываться с целями и принципами Организации, изложенными в Уставе Организации Объединенных Наций, а также с ее обязательствами по международному праву, которые заключаются в необходимости соблюдать, поощрять и развивать уважение международного гуманитарного права, права прав человека и беженского права. В соответствии с этими обязательствами Организация Объединенных Наций не может оказывать поддержку никаким структурам, если имеются серьезные основания полагать, что существует реальная опасность того, что они могут совершать серьезные нарушения норм международного гуманитарного права, прав человека или беженского права, или же когда соответствующие власти не принимают необходимых мер по исправлению или снятию остроты возникающих проблем. Этим объясняется тот факт, что в 2011 году Генеральный секретарь провозгласил политику должной осмотрительности в вопросах прав человека, которая была одобрена Советом Безопасности и Генеральной Ассамблеей.

90. Пока Организация Объединенных Наций проводит политику должной осмотрительности в вопросах прав человека при оказании поддержки миссиям Африканского союза только в рамках АФИСМА, АФИСМЦАР и АМИСОМ. В

случае АФИСМА и АФИСМЦАР эта политика проводилась лишь в ограниченных масштабах, учитывая безотлагательный характер развертывания этих миссий и относительно короткий срок их существования. Что касается АМИСОМ, то в настоящее время в ней существуют механизмы, которые были созданы на основе этой политики и предусматривают, в частности, подготовку, отбор и проверку военнослужащих, мониторинг и отчетность. В сфере мониторинга созданная в АМИСОМ группа по отслеживанию потерь среди гражданского населения, анализу и реагированию, которая прежде всего является превентивным механизмом внутреннего контроля, позволила улучшить ситуацию, однако она еще не полностью укомплектована кадрами.

91. Системе Организации Объединенных Наций было предложено оказывать поддержку Многонациональной совместной целевой группе, в связи с чем возник вопрос о проведении политики должной осмотрительности в вопросах прав человека в многонациональных силах. Хотя Африканский союз и учредил Целевую группу, она осуществляет ограниченный контроль за его операциями, в связи с чем механизмы институционального партнерства Африканского союза и Организации Объединенных Наций имеют ограниченное применение. Отсутствие сотрудников соответствующих учреждений Организации Объединенных Наций на местах в конкретном районе операций также является существенным препятствием, поскольку это не позволяет обеспечить надлежащий механизм наблюдения и отчетности в области прав человека, как это требуется в соответствии с политикой.

92. Опыт проведения политики должной осмотрительности в вопросах прав человека позволил получить важные уроки для будущей поддержки операций Африканского союза в поддержку мира. Во-первых, в рамках операций по противодействию терроризму или борьбе с повстанцами возникают дополнительные проблемы в реализации этой политики, как по причине недостатков в области командования и управления, так и вследствие ограниченного присутствия персонала Организации Объединенных Наций на местах. Во-вторых, реализация такой политики способствует обеспечению соблюдения норм международного права прав человека и международного гуманитарного права в рамках операций Африканского союза по поддержанию мира. Вместе с тем, это дает наилучшие результаты, когда меры и механизмы для обеспечения соблюдения указанных норм в рамках миссий Африканского союза предусматриваются на самых ранних этапах процесса планирования таких миссий, для чего необходимо тесное партнерство между Африканским союзом и Организацией Объединенных Наций. В частности, информацию о выборе стран, предоставляющих войска, и информацию по другим вопросам, которые могут повлиять на правозащитные аспекты операций, необходимо довести до сведения Организации Объединенных Наций как можно раньше на этапе планирования, чтобы можно было выявить и устранить трудности, с которыми Организация Объединенных Наций может столкнуться в сфере оказания поддержки.

V. Заключительные замечания

93. Партнерство Африканского союза и Организации Объединенных Наций в сфере проведения операций в пользу мира по-прежнему имеет существенно важное значение для преодоления общих проблем, связанных с вооруженными конфликтами в Африке. В условиях существования беспрецедентных угроз международному миру и безопасности на континенте развитие такого партнерства приобретает новаторские формы, причем обе организации стремятся изыскивать практические решения современных проблем. За последнее десятилетие в рамках этого партнерства был разработан ряд согласованных документов в качестве основы для проведения совместных мероприятий по анализу и планированию, а также для содействия согласованию региональных и глобальных мер реагирования на кризисные ситуации в Африке. Это имеет решающее значение, поскольку миротворческие операции приносят наиболее существенные результаты, когда меры реагирования, принимаемые на субрегиональном, континентальном и глобальном уровнях, являются частью последовательной стратегии осуществления политики урегулирования кризиса.

94. Почти во всех случаях, рассмотренных в настоящем докладе, Африканский союз и Организация Объединенных Наций преследовали аналогичные стратегические цели и разрабатывали новаторские решения для достижения своих общих целей. Африканский союз принял относительно гибкую концепцию и проводит миссии с широким кругом задач, в том числе операции по принуждению, направленные на ликвидацию конкретных подрывных групп, которые создают угрозу политическому процессу. Вместе с тем готовность Африканского союза к развертыванию операций широкого спектра по поддержанию мира ограничивается нехваткой возможностей в ключевых областях. На стратегическом уровне во всех случаях выяснялось, что Комиссия Африканского союза испытывает острую нехватку кадров для эффективного управления большинством операций в поддержку мира. На оперативном уровне в большинстве африканских миссий также отмечается нехватка кадров. Кроме того, значительные недостатки отмечаются в ряде предоставляющих воинские и полицейские контингенты стран, которые в некоторых случаях осуществляют развертывание, не обладая необходимым потенциалом для обеспечения оперативной эффективности. Африканский союз смог провести без существенной внешней поддержки ряд мелкомасштабных операций по поддержанию мира, для которых были предусмотрены четкие мандаты и определены четкие цели. Вместе с тем для проведения более комплексных миссий широко использовалась поддержка со стороны внешних партнеров, что снижало степень предсказуемости и приводило к размыванию ответственности. Таким образом, ясно, что Африканский союз должен продолжать наращивать свой потенциал в сфере планирования, финансирования, обеспечения и контролирования своих собственных миссий, с тем чтобы он могла действовать оперативно и оправдывать ожидания своих государств-членов.

95. Что касается помощи со стороны партнеров, то, как было отмечено в ходе проведенного обзора, различные партнеры обеспечивали различную поддержку для африканских миссий. Двусторонние партнеры, как правило, наиболее заинтересованы в предоставлении финансовой поддержки и технической помощи в таких областях, как планирование или в предоставлении единовремен-

ной поддержки странам, предоставляющим воинские и полицейские контингенты, в таких областях, как стратегические воздушные перевозки и предоставление важнейшего оборудования. Хотя объем двусторонней финансовой помощи является значительным (более 1,6 млрд. евро, выделенных по линии Фонда мира Европейского союза для Африки только до конца 2015 года), в долгосрочной перспективе такая помощь является непредсказуемой и нестабильной. Кроме того, зависимость от внешних источников финансирования ограничивает инициативу африканских стран и создает риски для миссий, поскольку приоритеты доноров не всегда согласуются с приоритетами Африканского союза. С другой стороны, материально-техническая поддержка, оказываемая партнерами непосредственно или по контрактам, носила гибкий и оперативный характер в случае МАСС и на начальных этапах проведения АМИСОМ, когда не поступало никакой поддержки со стороны Организации Объединенных Наций. Тем не менее, ситуация, когда та или иная военная операция удовлетворяет свои материально-технические потребности за счет внешних источников, во всех случаях не является идеальной. Кроме того, двусторонние партнеры часто обеспечивают подготовку и предоставляют имущество для удовлетворения безотлагательных потребностей, хотя в ходе обзора было отмечено, что такая поддержка часто является неэффективной в плане наращивания потенциала контингентов после их развертывания. Во многих случаях контингенты были не в состоянии эффективно проводить операции или сохранять имущество, предоставленное партнерами.

96. В ходе обзора было установлено, что Организация Объединенных Наций оказывала помощь в проведении большинства операций Африканского союза в поддержку мира. Такая помощь включала от технической помощи и содействия в решении различных вспомогательных задач миссий до, как это было в случае ЮНАМИД, общего управления смешанной операцией. Поддержка, оказываемая Организацией Объединенных Наций, для каждой миссии была различной, а в некоторых случаях корректировалась на разных этапах. Одной из моделей оказания помощи, в частности осуществление комплексных мер материально-технической поддержки силами персонала Организации Объединенных Наций на местах, зарекомендовала себя в качестве гибкого и надежного механизма, позволяющего Организации Объединенных Наций обеспечивать целый ряд услуг по поддержке миссий в соответствии с правилами и положениями и системами отчетности Организации Объединенных Наций. Как было установлено, системы Организации Объединенных Наций по оказанию поддержки в наибольшей степени подходят для удовлетворения потребностей, аналогичных потребностям, существующим в рамках операций по поддержанию мира. Вместе с тем существующие административные процессы, политика и процедуры не вполне приспособлены для обеспечения поддержки миротворческих миссий нового поколения, проводимых Организацией Объединенных Наций, и не отвечают требованиям динамичных операций, развернутых в неблагоприятных условиях, как это было в случае многих операций Африканского союза в поддержку мира.

97. Что касается финансовой поддержки, то, как было отмечено в ходе обзора, целевые фонды, управляемые Организацией Объединенных Наций доказали свою полезность, когда нужно восполнить нехватку средств, поступающих из других источников финансирования, но они оказались не самым удачным

выбором в качестве основного источника для покрытия расходов по поддержке миротворческих операций Африканского союза, поскольку они не смогли обеспечить надежный источник финансирования. В то же время система начисленных взносов Организации Объединенных Наций является эффективным средством покрытия вспомогательных потребностей африканских миссий в тех случаях, когда такая система была задействована. Вместе с тем опора на управляемые Организацией Объединенных Наций фонды, как и в случае всего внешнего финансирования, подрывала инициативу ответственности Африканского союза, что необходимо учитывать государствам — членам Африканского союза. По состоянию на 30 июня 2016 года, более 15 млрд. долл. США, полученных по линии начисленных взносов Организации Объединенных Наций, были использованы для финансирования минимальных и расширенных комплексных мер поддержки для МАСС и бюджетов ЮНАМИД, ЮНСОА и ЮНСОС.

98. В ходе обзора неоднократно затрагивались такие ключевые вопросы, как охрана и безопасность, системы обеспечения подотчетности и права человека, причем заинтересованные стороны не всегда в полной мере понимали их важность. В частности, поддержку, оказываемую Организацией Объединенных Наций, нельзя рассматривать в отрыве от правозащитных аспектов. Интенсивные миротворческие операции, проводимые Африканским союзом, как правило, сопряжены с большей опасностью нарушений норм международного гуманитарного права и прав человека. Защита прав человека должна быть с самого начала предусмотрена в их мандатах. Для этого необходимо укрепить механизмы предотвращения и пресечения нарушений норм международного гуманитарного права и прав человека, а также независимые и эффективные механизмы контроля. Африканский союз разработал или разрабатывает механизмы оценки и снижения рисков, но по-прежнему не обладает необходимыми для их эффективной реализации потенциалом и специалистами, которые существуют как в Центральных учреждениях, так и на уровне миссий.

99. По итогам проведенного обзора предлагаются следующие шесть замечаний общего характера:

- система начисленных взносов Организации Объединенных Наций является надежным, предсказуемым и устойчивым механизмом покрытия вспомогательных потребностей операций Африканского союза в поддержку мира. Кроме того, масштабные преобразования, предпринятые Организацией Объединенных Наций в процессе поддержки миссий Африканского союза в Сомали и Судане за счет начисленных взносов, продемонстрировали потенциальную гибкость этой системы.

- Африканский союз часто выступает в качестве эффективного механизма экстренного реагирования на кризисы до развертывания миротворческой операции Организации Объединенных Наций. В таких ситуациях обеспечение плавного перехода, вероятно, будет оставаться одним из важнейших элементов будущей деятельности по стабилизации ситуации в кризисных зонах и потребует от обеих организаций принятия на начальном этапе совместных мер по планированию и анализу. Операции, наиболее сходные с операциями Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, обеспечивают наиболее простой сценарий для оказания поддержки

со стороны Организации Объединенных Наций и могут опираться на уроки, извлеченные из переходных процессов в Центральноафриканской Республике и Мали.

- В последние годы Африканский союз и Организация Объединенных Наций все чаще проводят операции в условиях, которые требуют более высокого уровня мобильности, ситуационной осведомленности и защиты сил. Поэтому Организация Объединенных Наций должна пересмотреть свои внутренние административные процессы, стратегии и процедуры в целях укрепления поддержки современных полевых операций, проводимых собственными силами или Африканским союзом.
- Африканскому союзу необходимо укрепить свои административные и оперативные механизмы, в том числе путем выработки собственной модели поддержки миссий. Это, в свою очередь, послужит для Организации Объединенных Наций ориентиром для адаптации оказываемой ею поддержки операций Африканского союза в поддержку мира.
- Генеральный секретарь указал, что Организация Объединенных Наций не должна участвовать в контртеррористических операциях, а Группа высокого уровня по операциям в пользу мира пришла к выводу о том, что операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира недопустимо привлекать к участию в военных контртеррористических операциях. Вместе с тем Организации Объединенных Наций было предложено оказать поддержку операциям Африканского союза по поддержанию мира путем проведения контртеррористических операций. С учетом отмеченных в обзоре ограничений, связанных с существующими стратегиями и механизмами поддержки, Организация Объединенных Наций должна определить, в какой мере она может поддержать санкционированные Африканским союзом многонациональные операции по борьбе с терроризмом и повстанческой деятельностью, и выяснить, какие структуры и меры необходимо реализовать для оказания такой поддержки.
- Широкий спектр задач, поставленных перед африканскими операциями по поддержанию мира, означает, что ни одна модель поддержки и ни один субъект не способны надлежащим образом обеспечить весь спектр необходимых возможностей. Поэтому важно, чтобы Африканский союз по-прежнему имел в своем распоряжении различные дополнительные варианты поддержки. Как показали события в Сомали, если миротворцам Африканского союза предлагается проводить наступательные операции, то это потребует создания многочисленных вспомогательных механизмов, которые бы основывались на сравнительных преимуществах Организации Объединенных Наций, двусторонних партнеров и Европейского союза.

100. В рамках совместного обзора основное внимание уделялось вопросам оперативной и финансовой поддержки операций Африканского союза в поддержку мира. Тем не менее, партнерство Африканского союза и Организации Объединенных Наций в сфере поддержания мира и безопасности имеет гораздо более широкой характер и предусматривает принятие совместных усилий по предотвращению конфликтов, посредничеству и миростроительству. Дальнейшее укрепление совместного потенциала Африканского союза и Организации Объединенных Наций по развитию этих других компонентов партнерства будет

иметь существенно важное значение для повышения эффективности их партнерства.

101. Уроки последних 13 лет показали, что международное сообщество требует принятия более решительных и конкретных мер, чтобы в полной мере задействовать все имеющиеся в его распоряжении инструменты. Обе организации должны гордиться тем, что в основе их сотрудничества на протяжении многих лет лежал прагматический и новаторский подход. Партнерство Африканского союза и Организации Объединенных Наций имеет существенно важное значение и носит динамичный, новаторский и все более эффективный характер. Сложилось определенное распределение функций, в рамках которого Африканский союз все чаще берет на себя задачи, которые Организация Объединенных Наций не может или не желает решать. Однако Африканский союз пока не в состоянии решать эти задачи самостоятельно. Отрадно отметить, что Африканский союз продолжает принимать меры для финансирования значительной части своих собственных операций, и крайне важно, что африканские операции по поддержанию мира, санкционированные Советом Безопасности Организации Объединенных Наций, пользуются поддержкой, необходимой для эффективного выполнения все более сложных мандатов во все более сложных условиях.

102. И наконец, следует отметить, что преимущества сотрудничества носят не только оперативный, но и политический характер. Миротворческие операции являются эффективными, если они проводятся в рамках четкой политической стратегии, а не только в тех случаях, когда они получают надлежащую поддержку. Политические решения проблем мира и безопасности являются наиболее эффективными, когда обеспечивается согласование глобальных и региональных мер реагирования. Именно это и является главной целью сильного партнерства Африканского союза-Организации Объединенных Наций.